



Informe sobre:
Auditoria Social practicada a la gestión
del presupuesto 2012 de SOPTRAVI para la Región Occidental
en el estudio, diseño y construcción de carreteras
Ejercicios Fiscales: 2010 al 2012

Auditoria Social a la Carretera internacional CA-4

Facilitación Técnica

Abogada Magda Calix

Apoyo Técnico

Espacio Regional de Occidente

Coordinación Técnica de EROC

Francisco Javier García

Facilitador Técnico del Proceso de la Auditoria Social a la ejecución presupuestaria de la carretera internacional CA-4.

Naun Haroldo Tejada

Ejecutores del Ejercicio.

Comisiones departamentales de transparencia de; Copan, Lempira, Ocotepeque y La Coalición pro Reconstrucción de la carretera internacional CA-4

"La elaboración de este estudio Auditoria social practicada a la gestión del presupuesto 2012 de SOPTRAVI para la región occidental en el estudio, diseño y construcción de carreteras ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de la Abogada Magda Calix y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos".

INDICE

página

Introducción.....

Agradecimientos.....

Resumen ejecutivo.....

Hallazgos

Hallazgo No. 1.

Opacidad presupuestaria en los programas y proyectos de infraestructura vial relacionados con la carretera C-A

Hallazgo No. 2

El acceso la información pública: un derecho ilusorio en fondo vial y SOPTRAVI.....

Hallazgo No. 3

Ausencia de mecanismos que permitan la participación Ciudadana en las fases de planificación, programación y diferentes etapas del proceso presupuestario, en la ejecución de programas y proyectos de inversión publica relacionados con la CA-4.....

Hallazgo No. 4

Escasa o nula inversión publica en ca-4 en contraste con los ingresos recaudados en diferentes actividades de la región.....

Hallazgo No. 5

Falencias, irregularidades legales y administrativas En las declaratorias de emergencias decretadas para Realización de trabajos relacionados con proyecto de CA-4.....

Hallazgo No. 6

Inconsistencias e irregularidades en modificaciones contractuales seleccionadas.....

Hallazgo No. 7

Proliferación de controles internos y externos del gasto público y de las entidades que los ejercitan.....

Hallazgo No. 8

Destino incierto de operación crediticia confiable otorgada
Por el Banco Centroamericano de Integración Económica
(BCIE), para realizar estudios de pre inversión en CA-4.....

Hallazgo No. 9

falta de validez jurídica de vínculos contractuales;
de la CA-4 por obviar publicación legal;.....

Hallazgo No. 10

Falta de inscripción obligatoria de contratos en algunos
Registros públicos e inaplicación de sanciones o correctivos.

Hallazgo No. 11

Falencias y asimetrías financieras-presupuestarias.....

Hallazgo No. 12

Riesgos potenciales generados por congelamiento de
Fondos.....

Hallazgo No. 13

Ausencia de liquidación presupuestaria correspondiente al año 2012 del fondo vial.....

Hallazgo No. 14

Contradicciones en la ejecución presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012.....

Hallazgo No. 15

Imposibilidad absoluta para verificar
El manejo extrapresupuestario de fondos públicos.....

Conclusiones.....

Bibliografía.....

Anexos.....

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME SOBRE: AUDITORIA SOCIAL PRACTICADA A LA GESTION DEL DINERO PÚBLICO HONDUREÑO, PRESUPUESTADO PARA LA PAVIMENTACION Y CONSERVACION DEL TRAMO CARRETERO CA-4 Y OTRAS VIAS COLINDANTES. EJERCICIOS FISCALES 2010-2011.

“La hacienda pública no es de quienes la gobiernan. Todos aquellos a quienes habéis hecho depositarios de vuestros intereses, tienen la obligación de deciros el uso que de ellos han hecho”.

Simón Bolívar.

GÉNESIS DE LA AUDITORÍA SOCIAL. Al formularnos la interrogante: **¿Cuál es, en la actualidad, la situación integral de Honduras medida a nivel de resultados?**, la respuesta que obtenemos es dolorosa y desalentadora: informes nacionales e internacionales evidencian que, en el contexto mundial, nuestro país continúa ocupando cimeras posiciones relacionadas con el incremento de los flagelos sociales que, históricamente, la han azotado sin piedad.

Si la situación en referencia se mide en razón de los resultados obtenidos en las últimas décadas, se puede inferir que el origen de la misma se debe, entre otras causas, a los malos gobernantes que han sido seleccionados mediante el sufragio electoral y/o gobiernos cleptócratas, crisis recurrentes en la representación política y, obviamente, a la apatía ciudadana.

En el estado deplorable en el cual se encuentra inmersa la Nación, todos los hondureños, tenemos diferentes cuotas de culpabilidad ya sea por **acción u omisión** e, independientemente de los credos religiosos, sectores sociales, status económico, idolologías, partidos políticos, a los cuales pertenezcamos.

Entre los citados flagelos sociales destacan, sin lugar a dudas: la corrupción administrativa, opacidad, inseguridad ciudadana y alimentaria, alarmante pobreza material-espiritual, impunidad judicial y otros males que no se han podido combatir, no obstante los esfuerzos denodados y muchas veces “solitarios” que, en este sentido, han realizado algunas organizaciones públicas, determinados organismos no gubernamentales y, para ser más exactos, muchos ciudadanos “bien intencionados” pertenecientes a diversos sectores de la sociedad hondureña.

Paralelo al incremento de los flagelos sociales que se han explicado anteriormente, se acrecienta cada día que transcurre, la ausencia de los valores y acciones ciudadanas encomiables o positivas, especialmente el amor a la patria, la cual en la actualidad se encuentra al borde del colapso institucional porque ha sido herida, profunda y gravemente, de múltiples dolores.

En síntesis: Honduras en los últimos años, se encuentra posicionada recurrentemente en el concierto de las Naciones, como el Estado Nacional que ocupa los primeros lugares en lo perjudicial o malo y los últimos en lo bueno o positivo. Esta situación entraña no sólo una peligrosa involución en los niveles de desarrollo y/o crecimiento económico con **“alta calidad social”**, sino un importante y peligroso riesgo sistémico que está socavando las cimientos del capitalismo con rostro humano y democracia “puras” como sistemas perfectibles

en razón del bienestar de las personas, consideradas éstas como el fin supremo e indiscutible de toda sociedad políticamente organizada. Es innegable que esta situación también repercute **grave e inmediatamente**, en la gobernanza y gobernabilidad políticas.

Una vez descrita la situación general imperante en nuestro país, se torna necesario que nos preguntemos, también: ¿Cuál es el estado real de las carreteras de nuestro país y, especialmente, del Corredor de Occidente? La respuesta nos conducirá, obligatoriamente, a describir la **génesis y el objetivo general de la presente auditoría social, a la cual por su naturaleza y alcances, se le puede considerar como la primera que, ha sido practicada a nivel centroamericano o quizá latinoamericano.**

La respuesta a la pregunta anterior, representa la génesis causal de la presente auditoría realizada desde la sociedad civil organizada. La misma se resume de la siguiente manera: el estado real del Corredor de Occidente linda con su colapso inminente, no obstante que diferentes gobiernos han invertido considerables cantidades de dinero público en labores de conservación o paliativos temporales, los cuales han sido un remedio caro; pero ineficaz e ineficiente. Su reconstrucción se ha ido difiriendo año tras año, sin importar que la Región de Occidente, efectúe considerables aportaciones y/o contribuciones al PIB del país.

Contrariamente a la actitud de apatía y desesperanza generalizadas en el país, con respecto al manejo de su situación real, la reacción de los pobladores de la Región de Occidente es diferente o inversa con respecto a ese bien público: el Corredor de Occidente. Gracias a su tenacidad, han logrado reunir un importante capital social a fin de lograr su reconstrucción. Vencieron a la desesperanza, neutralizaron la apatía ciudadana y se han cohesionado socialmente, integrando grupos, asociaciones, organizaciones, alianzas, instituciones etc., para emprender acciones populares en las cuales predomina la no violencia y respeto a los bienes públicos y privados, así como a la institucionalidad prevaleciente. Este sería el **objetivo general** de la citada auditoría, del cual se desprenden otros específicos que serán explicados en el desarrollo y/o contexto de la misma.

El citado respeto irrestricto de los pobladores de la Región de Occidente, ha propendido a que no solamente se descubran y documenten las causas de la situación en la que se encuentra el Corredor en referencia, a través de las correspondientes investigaciones científicas, sino que se plantean diferentes alternativas de solución a los problemas detectados, a fin que el gobierno de la República se decida por la más óptima a nivel de beneficio y ahorro público. En otras palabras esta auditoría social no se ha limitado al DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN SINO QUE HA PLANTEADO DIFERENTES CORRECTIVOS PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA DESCUBIERTA (hallazgos de auditoría). Se trata de múltiples herramientas que han sido propuestas.

Uno de los valores añadidos que ha generado el desarrollo de esta auditoría social, lo constituye, indefectiblemente, que se ha logrado estructurar las citadas herramientas, las cuales permitirán que, en forma pacífica, propositiva y proactiva, se utilice el citado capital social capacitado en la temática, para vigilar tanto en el presente como en el futuro y, de manera preventiva, concurrente y posterior, todas las actividades, acciones, omisiones, políticas públicas y, en general, la gestión del dinero público destinado a la reconstrucción del citado Corredor.

METODOLOGIA

- 1) Se ha utilizado el **análisis sistémico**. El propósito de utilizar el mismo es obtener una visión o perspectiva holística de la temática. En consecuencia la verificación o auditoría no se centró, solamente, en controlar los aspectos de regularidad legal o económica de la gestión en referencia. También abarcó el análisis del funcionamiento, interrelaciones y asimetrías que presentan los sistemas: contratación administrativa, inversión pública nacional, administración financiera gubernamental y otros sistemas administrativos como el de transparencia y control del gasto público.

Reviste palmaria importancia aclarar que, en los tres primeros sistemas que se han enunciado en el párrafo anterior, es donde en nuestro país se han detectado los casos más emblemáticos de corrupción administrativa, así como las principales vulnerabilidades y “trampas” para que la comisión de dicho flagelo quede en la impunidad. A nivel de nuestra auditoría es, precisamente, en estos tres sistemas donde descubrimos los principales hallazgos. También encontramos debilidades estructurales en la gestión o manejo de los fondos públicos destinados a la pavimentación y/o trabajos de conservación de la red vial del país. Otras falencias en este aspecto, se encuentran relacionadas con la opacidad presupuestaria, ineficiencia de los órganos de control del gasto público y acciones amañadas y poco transparentes de algunos servidores públicos.

- 2) Para obtener un abordaje integral acerca de la temática y de algunos aspectos colaterales, se recurrió al estudio de legislación comparada, teorías vigentes, bibliografía y doctrina internacionales. Se analizaron y contrastaron algunas instituciones, figuras y ficciones a nivel hemisférico. También se verificaron teorías vigentes, estudios realizados en diferentes países e instancias internacionales que efectúan labores diversas relacionadas con el objeto de la auditoría.
- 3) Se efectuaron visitas in situ para evaluar, técnicamente, el estado físico real de los proyectos.
- 4) Inicialmente se partió de la deducción: se analizó la situación general del Estado de Honduras, con sus causas y repercusiones, hasta llegar al estado real del Corredor de Occidente. En este sendero metodológico y para algunos hallazgos, se tuvo que utilizar, alternativamente, el método inductivo, por ejemplo evaluando la **transparencia presupuestaria** para tener un conocimiento de la dimensión general de esta variable.
- 5) Generalmente se recurrió al cruce horizontal y vertical de datos e información pública con el propósito de lograr el mayor acercamiento a la verdad, muchas veces distorsionada por datos equivocados, contradictorios y confusos.
- 6) **Sustento jurídico administrativo y documental.** Por la naturaleza de la auditoría, todo el contenido de este documento, **hasta la más mínima de las explicaciones**, posee un soporte documental de tipo **jurídico-administrativo**. Se sustenta, además, con los documentos oficiales de las diferentes fuentes de información consultadas. En consecuencia es confiable.

DETERMINACION CONCEPTUAL Y OPERATIVA DE LA AUDITORIA SOCIAL EN LA GESTION DEL DINERO PÚBLICO, DESTINADO A REALIZAR TRABAJOS DE PAVIMENTACION O CONSERVACION EN LA RED VIAL. En párrafos anteriores del presente resumen ejecutivo, explicamos que, de conformidad con los resultados de nuestras investigaciones exploratorias, una auditoría de esta naturaleza y alcances, podría ser considerada, **salvo prueba en contrario**, como la primera que se practicaba en Centro América o quizá en América Latina. Por esta razón, tampoco tuvimos a nuestra disposición conceptos precursores que nos sirvieran de base para

definir y/o estructurar las características o propiedades esenciales de nuestra INVESTIGACION AUDITORA.

Como punto de partida para efectuar la construcción conceptual citada precedentemente, comenzaremos preguntándonos: ¿Qué es la presente auditoría social? ¿Cuál fue la utilidad que nos proporcionó? ¿Se pueden establecer sus características, límites y alcances? ¿Por qué se denomina social?

Con el propósito de responder, las anteriores interrogantes, **de manera entendible para todo público**, hemos creído conveniente partir del análisis aislado de cada uno de los elementos que conforman el término **auditoría social**. Luego sobre esta base primigenia efectuar la citada construcción conceptual. Lo haremos primero, con auditoría y después con social, así:

AUDITORIA. Desde su perspectiva etimológica esta palabra proviene del verbo inglés *to audit*, el cual traducido al español significa **verificar, inspeccionar, comprobar o controlar**. El término inglés *audit*, a su vez, se origina en las voces latinas *audire* (oir), *auditio* (acto de oír o audición) u *auditus* (oído, facultad de oír). La explicación para que, la facultad auditiva o el sentido del oído, se relacione con el origen de la palabra auditoría, se debe a que los primeros auditores, llegaban a desentrañar la verdad o falsedad de los hechos-cuentas o contabilidades, que era sometidos a su verificación, oyendo lo que al respecto les transmitían o explicaban las personas involucradas o concedoras de los mismos.

La palabra auditoría ha tenido un largo recorrido entre idas y venidas intercontinentales. Su tránsito se efectúa, primeramente, de los países latinos al mundo anglosajón. En pleno siglo XX retorna, nuevamente, al mundo latino. Con el devenir de los años, la auditoría también ha variado, gradualmente, su significado, alcances y esencia. En este aspecto se considera que fue decisiva la contribución de James O. McKinsey, quien en el año 1935, sentó las bases para lo que él llamó "**auditoría administrativa**." Esta obra constituyó un hito histórico en la evolución de la auditoría. Hoy en día la acepción del término ha sido significativamente ampliada. En consecuencia sus alcances ya no se limitan a efectuar la censura o revisión de cuentas o contabilidades. Ha trasuntado holgadamente el marco de la contabilidad, extendiéndose a una amplia gama de materias, entre ellas lo que conocemos como AUDITORIA SOCIAL, objeto de nuestra temática, la cual no debe confundirse con la auditoría social de la empresa, no obstante tener ciertas características comunes.

SOCIAL. Esta palabra proviene del latín *sociālis*, **social**. Relativo a la sociedad humana.

Según la Teoría del Estado, la sociedad/comunidad es uno de sus elementos **constitutivos** al igual que el territorio. También aunque no con la característica de **esencialidad**, se encuentra el gobierno. El Estado es, una sociedad políticamente organizada, conformada por **gobernantes y gobernados**.

En la actualidad dentro de la sociedad, concebida en sentido lato o amplio, se han organizado y estructurado determinados grupos, a los cuales se les ha denominado: sociedad civil organizada. Existe un debate abierto sobre este último concepto. No penetraremos en el mismo porque ese no es nuestro objeto temático, lo cual no es un obstáculo para agregar que la razón existencial del surgimiento de los grupos de la sociedad civil organizada obedece, principalmente, a la necesidad de vigilar y/o verificar el quehacer del Estado en su dimensión Administración Pública/Gobierno, dados los altos niveles de corrupción, ineficiencia, ineficacia y opacidad administrativa, así como la ausencia de disciplina fiscal y otras variables negativas, incluyendo la inoperatividad de los entes contralores del Estado, a quienes en cierta forma suplen o coadyuvan, con **independencia integral y verdadera**, en el cumplimiento de su misión institucional.

Construcción del concepto Auditoría Social. Una vez comprendidos, por separado, los términos **auditoría y social**, los reunificamos para proceder a estructurar un concepto unitario de lo que para nosotros significa una

Auditoría Social. En este aspecto se puede decir que:

Auditoría Social: es la facultad legalmente atribuida por el ordenamiento jurídico vigente, a la sociedad civil organizada, para que realice la actividad de control o el examen objetivo, imparcial e independiente, de la gestión del dinero público presupuestado, a fin de determinar que el mismo se haya utilizando o sea orientado a la obtención del bien colectivo, en el marco de la regularidad económica-financiera, matemática, jurídica-administrativa, así como con niveles óptimos de transparencia, buenas prácticas/resultados, eficacia, ética, eficiencia y rentabilidad públicas.

En el caso concreto y con la finalidad de determinar conceptual y operativamente la auditoría social que hemos practicado, podemos afirmar que ésta se refiere a: la **verificación o examen, realizado desde la sociedad civil organizada, de la gestión o administración del dinero público presupuestado, para realizar la pavimentación u obras de conservación de los tramos carreteros que integran el Corredor de Occidente.**

Analizando, con detenimiento, la conceptualización anterior, se pueden establecer, las características principales de la denominada Auditoría Social, las cuales son, en nuestro criterio profesional:

- 1) **Se refiere a una facultad y/o actividad legal**, porque está autorizada por el Art. 69 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. Está considerada, además, como una base fundamental para la aplicación e interpretación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Art. 5º Reglamento de Ejecución de esta Ley);
- 2) Se trata de una **auditoría externa** porque se practica desde fuera del objeto que se controla;
- 3) Puede ser de naturaleza preventiva (exante), concurrente (paralelo a la gestión) o posterior (expost) a la erogación de los fondos públicos.
- 4) La auditoría social es practicada por la **sociedad civil organizada**. Esta intervención es una de las particularidades que marcan una de las diferencias más relevantes, con respecto a otro tipo de auditorías (de gestión, administrativas, contables, etc.). En este tipo de auditorías se debe tener mucho cuidado de no permitir la injerencia del personal-sujetos pertenecientes a la institución investigada ni de los entes contralores en defecto de los cuales, se ha tenido que realizar la actividad de control, hasta que ya se haya **publicado o notificado** el informe resultante de la auditoría. Caso contrario se distorsionaría la naturaleza **reservada** del control y se propendería a alertar a los investigados.

Los riesgos y/o peligros que podría generar el craso error de “**divulgación anticipada**”, son muchos y variados, entre ellos sobresale el fracaso de la auditoría por el “arreglo de documentos base o de sustento de la investigación” o el ejercicio de influencias negativas que podrían entorpecer el desarrollo de las actividades verificadoras, la colusión, etc.;

- 5) Debe ser **autónoma e independiente** a todos los niveles, especialmente al financiero e, incluso mental. Caso contrario podría ser contaminada por la falta de objetividad, parcialidad y otras acciones deleznable de los sujetos pasivos (servidores públicos investigados). Lo idóneo o ideal sería que la misma se practicara, también, con total independencia a nivel ideológico-político o sin mediar “relaciones o vínculos de interés” de cualquier tipo, por parte de quienes la realizan, con respeto a los sujetos y objeto investigados. En consecuencia es importante efectuar una selección óptima de los auditores sociales;
- 6) El ejercicio del control social no conlleva la corrección, por parte de la sociedad civil, de las desviaciones y/o irregularidades descubiertas. Tampoco la de sancionar las conductas contrarias al ordenamiento jurídico;

pero sirve como un instrumento de relevante importancia para que la sociedad civil, utilice mecanismos de **incidencia ciudadana** orientados a obtener que dentro de la Administración Pública, Gobierno u Órganos Contralores del Estado, se adopten las medidas convenientes, ya que la función contralora “concluye cuando se toma la acción correctora que conduce a la eliminación de un desempeño defectuoso”¹, caso contrario ¿Para que efectuarlo si no servirá para nada?

- 7) En el caso particular se practica sobre la **gestión o administración del dinero público**. Es importante aclarar que, de conformidad con la Teoría General de la Administración Pública, este tipo de gestión equivale a “tomar decisiones hasta el límite de la capacidad discrecional” o “gerenciar los procesos de transformación de medios en fines dentro del radio de acción de una entidad individualizada”² Por otra parte entendemos por **dinero público** las asignaciones financieras o recursos monetarios que pertenecen a la sociedad en su conjunto;
- 8) **El objetivo principal** de la auditoría social es verificar que el dinero en referencia, sea orientado a la obtención del **bien colectivo** y, en el marco de la regularidad económica-financiera, matemática, jurídica-administrativa, así como con niveles óptimos de transparencia, buenas prácticas/resultados, eficacia, eficiencia y rentabilidad públicas. En consecuencia el control es bastante amplio, porque se ha efectuado desde una perspectiva multidisciplinaria y sistémica.

Por otra parte se investiga que el bien público en referencia, no sea desviado para fines diferentes para los cuales se presupuestó. Estos fines están estrechamente relacionados con aquellos que justifican la existencia del Estado o su creación institucional. Se trata de perseguir el interés de toda la población o colectivo. Esta situación también fue verificada en el contexto de la auditoría social.

Principales Hallazgos

- 1) Opacidad presupuestaria en los programas y proyectos de infraestructura vial relacionados con la carretera C-A 4;
- 2) El acceso la información pública: un derecho ilusorio en fondo vial y soptravi;
- 3) Ausencia de mecanismos que permitan la participación ciudadana en las fases de planificación, programación y diferentes etapas del proceso presupuestario, en la ejecución de programas y proyectos de inversión pública relacionados con la CA-4.
- 4) Escasa o nula inversión pública en ca-4 en contraste con los ingresos recaudados en diferentes actividades de la región;
- 5) Falencias, irregularidades legales y administrativas en las declaratorias de emergencias decretadas para realización de trabajos relacionados con proyectos de CA-4;
- 6) Inconsistencias e irregularidades en modificaciones contractuales seleccionadas;
- 7) Proliferación de controles internos y externos del gasto público y de las entidades que los ejercitan;
- 8) Destino incierto de operación crediticia confiable otorgada por el banco centroamericano de integración económica (bcie), para realizar estudios de preinversión en CA-4;
- 9) Falta de validez jurídica de vinculos contractuales; de la CA-4 por obviar publicación legal;
- 10) Falta de inscripción obligatoria de contratos en algunos registros publicos e inaplicación de sanciones o correctivos;
- 11) Falencias y asimetrías financieras-presupuestarias;

¹ Lindberg Roy A. y Cohn Theodore: Auditoría de Operaciones, Editora Técnica, S.A., México 1975, primera edición en español, página 83.

² Jiménez Nieto, Juan Ignacio: Teoría General de la Administración, editorial TECNOS, año 1981, Madrid, España, página No. 165.

- 12) Riesgos potenciales generados por congelamiento de fondos;
- 13) Ausencia de liquidación presupuestaria correspondiente al año 2012 del fondo vial;
- 14) Contradicciones en la ejecución presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012;
- 15) Imposibilidad absoluta para verificar el manejo extrapresupuestario de fondos publicos; y
- 16) EROC

HALLAZGO No. 1

OPACIDAD PRESUPUESTARIA EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL RELACIONADOS CON CARRETERA C-A 4

Nuestra investigación-auditoría social es propositiva, crítica y altamente proactiva. El propósito fundamental de la misma no sólo se centra en descubrir los aspectos o hallazgos negativos, también se identifican avances, buenas prácticas, así como ventanas para mejorar las transparencia y otras variables vinculadas con esta dimensión.

HALLAZGO POSITIVO

La promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el año 2006 y la aprobación de otros instrumentos jurídico-administrativos colaterales constituyen, potencialmente, un arma poderosa para combatir la opacidad y permitir una mayor apertura de la información, especialmente en la gestión del dinero público hondureño. Por otra parte se ha podido corroborar que, una gran mayoría, de instituciones obligadas a proporcionar información pública, dispone de portales de transparencia y la capacidad instalada para atenderlos.

Otro de los logros que se han descubierto en esta materia es el siguiente: con la finalidad que se constituya como un modelo de reforma en el hemisferio, la OEA, con la cooperación de los Estados Miembros, la sociedad civil y otros expertos, en enero de este año ha publicado, luego del respectivo proceso de análisis, concertación y aprobación, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Este suceso constituye un hito histórico muy importante que demarcará un antes y un después en materia de transparencia en la información pública. Honduras como Estado Miembro deviene obligada a tomar en consideración esta Ley.

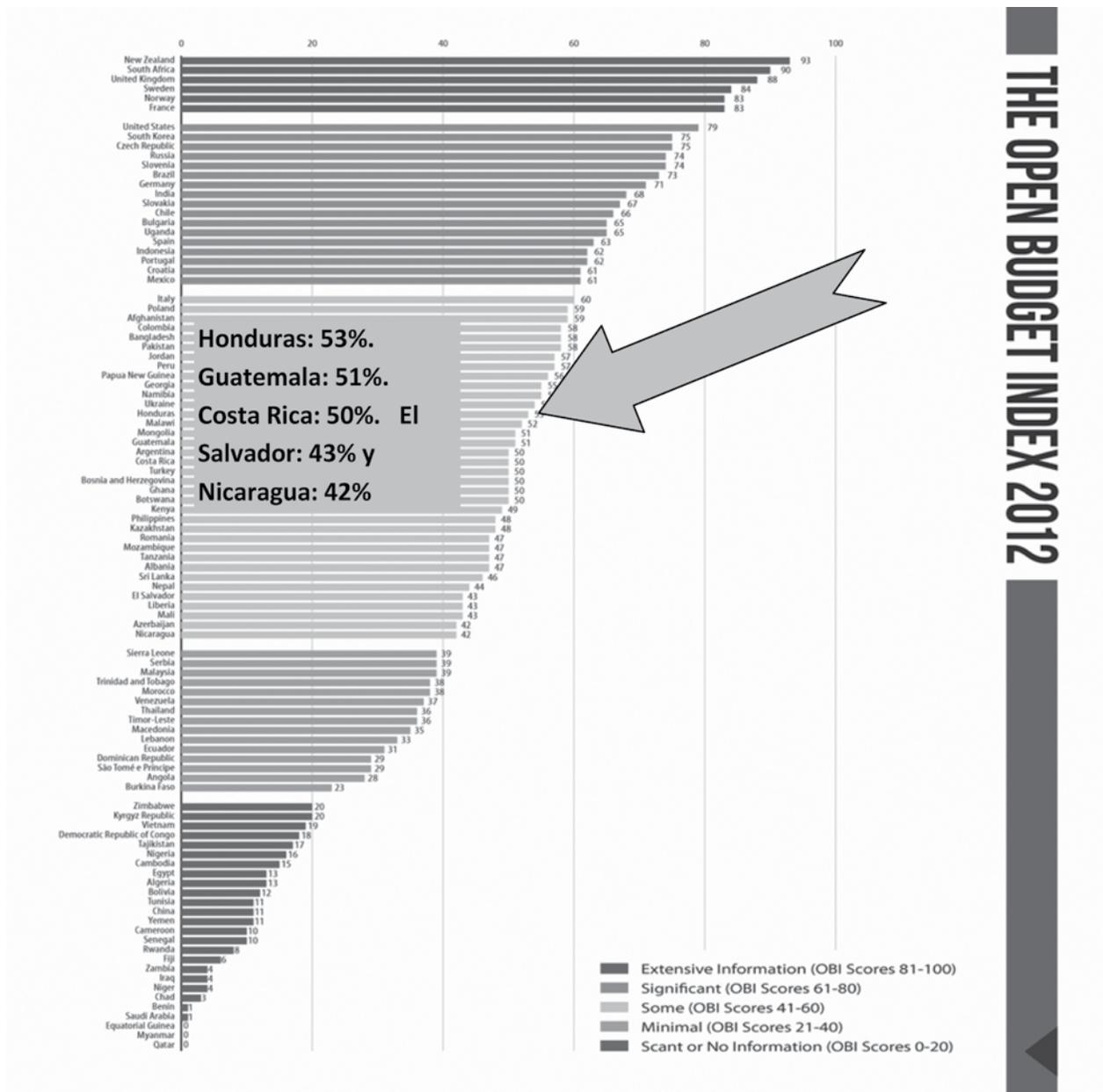
Este hecho reviste una importancia relevante dado que sus preceptos están orientados a abrir cada día más la información., ya que dicha ley se encuentra sustentada en el principio de máxima publicidad y/o apertura informativa. Aunado a esta exigencia, la finalidad y alcance de la misma propician que cualquier información difundida por las instituciones públicas obligadas deba ser **completa, oportuna y accesible** para todos los ciudadanos/habitantes de un país.

No podemos desconocer, tampoco, los resultados de la última encuesta sobre presupuesto abierto (2012), la cual mide el estado de la transparencia presupuestaria, así como la participación ciudadana y la vigilancia sobre el presupuesto realizada por 100 países alrededor del mundo, entre los cuales se cuenta a nuestro país.

Para efectos comparativos es importante recordar que, en la Encuesta de Presupuesto Abierto (IPA) correspondiente al año 2010, Honduras reprobó el escrutinio en materia de **transparencia presupuestaria**. Se le adjudicó un puntaje de 11%. En la actualidad sigue aplazada en la Encuesta en referencia (se aprueba

al obtenerse más de 60%); sin embargo, el puntaje cambió a 53%, tal como se refleja en el cuadro siguiente. Con esta puntuación supera a países centroamericanos como, Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua los cuales fueron calificados con porcentajes menores, según los datos contenidos en este mismo cuadro. Por otra parte se aduce en la citada Encuesta que Honduras fue el país con mejor desempeño en transparencia presupuestaria, porque obtuvo una mejoría de +42%, en comparación con mediciones anteriores. El factor determinante fue que **comenzó** a publicar ocho documentos presupuestarios clave.

Cuadro No. 1
INDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012



Aunado a lo anterior, es conveniente agregar que, en la coyuntura actual, se han ido conformando instancias internacionales que están promoviendo la transparencia de la información pública incluyendo, obviamente, la presupuestaria. Entre éstas se destaca La Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal, (GIFT, por su sigla en inglés). Se trata de una red de acción multilateral que incluye gobiernos, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, asociaciones profesionales y participantes del sector privado. **GIFT se propone “promover e institucionalizar normas a nivel mundial y mejoras continuas e importantes respecto de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal en todos los países del mundo”.**

En el contexto internacional se ha creado, también, la sociedad de gobierno abierto (OGP). Constituye una iniciativa multilateral que promueve el gobierno abierto y responsable ante sus ciudadanos, bajo la supervisión de un comité compuesto por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa es un esfuerzo de varios países y cuenta con un Comité Directivo que está bajo la responsabilidad de los EE.UU. y Brasil. Nació en enero de 2011, cuando el gobierno de los Estados Unidos invitó a algunos países a discutir la idea de una propuesta internacional para la promoción de la transparencia. Sus objetivos básicos son los siguientes:

- 1) Fortalecimiento de las reglas en torno al acceso a la información pública;
- 2) Mostrar las innovaciones en la gobernanza democrática en los países desarrollados y los países en desarrollo;
- 3) Obtener compromisos concretos de los gobiernos para cumplir con la agenda de un gobierno abierto; y
- 4) Tener a la sociedad civil como un socio esencial en la iniciativa de la OGP.

HALLAZGO NEGATIVO

En anteriores párrafos de este documento, manifestamos que en la Encuesta de Presupuesto Abierto se calificó a Honduras con un 53%. Obviamente el indicador donde Honduras obtuvo mayor puntaje fue en la **cantidad** de información presupuestaria que está publicándose en el país.

En términos generales y, para nuestro infortunio como país, hemos corroborado que este incremento sustancial en la calificación porcentual en referencia, **no implica**, obviamente, que en Honduras existe un nivel deseable de transparencia presupuestaria **medida en términos de calidad** de la información difundida. Es verídico que la situación imperante ha dejado de tener la gravedad de años anteriores, donde prevalecía el secretismo y la oscuridad informativa que el mismo entraña; sin embargo, la transparencia presupuestaria enfocada cualitativamente está caminando tan lentamente que, ni siquiera, se han construido **adecuados** indicadores para medirla objetivamente. Parece que no hubiera ningún interés de parte del gobierno y de las instituciones no gubernamentales creadas para realizar, entre otros, estas tareas de medición que son de relevante importancia.

La oscuridad y/o secretismo en referencia, se torna más grave cuando se trata de la ejecución presupuestaria relativa a programas y proyectos de inversión pública y, dentro de éstos aquellos que se refieren a la pavimentación de la Carretera CA-4 o, a trabajos de conservación y mantenimiento de la misma. En efecto, en el marco de esta auditoría social, se ha podido detectar que el avance o puntaje en referencia, es absolutamente asimétrico con el estado de situación en materia de **transparencia en la ejecución presupuestaria de los citados programas y proyectos de inversión pública nacional, enmarcados en dicha carretera CA-4**. En este caso la obtención de la información pública es un problema ingente tanto a nivel **cualitativo como cuantitativo**.

INFORMACION DIFUNDIDA EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA. La información contenida en los cuadros consolidados (Anexos A y B), los cuales forman parte integrante de esta consultoría, contienen una recopilación completa de los datos e información relacionados con la carretera CA-4. Fue recolectada en fuentes diferentes: FONDO VIAL, SOPTRAVI, ONCAE, Honducompras, Congreso Nacional, oficinas administrativas de La Gaceta, CIPRODEH, SIAFI, Dirección General de Inversión Pública. Representa el universo de lo que se ha difundido. No obstante que los consolidados hablan por sí mismos, en los párrafos siguientes interpretaremos la información que contienen.

En nuestro país y, obviamente, desde el punto de vista jurídico, la transparencia se define como: “El conjunto de disposiciones y medidas que garantizan la publicidad de la información relativa de los actos de las instituciones obligadas y el acceso de los ciudadanos a dicha información”³.

La publicidad a la cual hace referencia este precepto legal en su numeral 2) debe entenderse como: “El deber que tienen las instituciones públicas de dar a conocer a la población la información relativa a sus funciones, atribuciones, actividades y la administración de los recursos”.

De conformidad con el Art. 29 de la Ley General de la Administración Pública, le corresponde a la Secretaría de Obras Públicas, Vivienda y Transporte: lo concerniente a la formulación, coordinación y **ejecución** de las políticas relacionadas con la vivienda, las obras de infraestructura pública, el sistema vial, urbanístico y el de transporte, así como el régimen concesionario de obras públicas.

Mediante Decreto Legislativo No. 131-93 fue creado el Fondo Vial. Entre los objetivos de este ente **desconcentrado** de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, se destacan:

- a) Asegurar el sostenimiento financiero y la ejecución continuada del servicio de mantenimiento de la red oficial de carreteras de la República de Honduras, para reducir los costos de operación de la flota nacional de vehículos, la pérdida de tiempo de los usuarios de la red, disminuir el número de accidentes y el deterioro de la propia estructura vial; y
- b) Proveer de un nivel adecuado de servicio de mantenimiento a la red vial que permita, al contar con una infraestructura eficiente de carreteras, elevar la productividad y nivel competitivo de la industria, el comercio y la agricultura en Honduras.

Después del análisis jurídico correspondiente nos percatamos que, tanto SOPTRAVI como el FONDO VIAL:

Son las dos dependencias del Estado que están facultadas, legalmente, para efectuar los trabajos de conservación, mantenimiento y pavimentación de la Carretera CA-4. En consecuencia son las indicadas para efectuar el quehacer derivado del objeto de la presente consultoría-auditoría.

Comparando el estado físico general que, en la actualidad, evidencia la Carretera CA-4, así como el desarrollo de los programas y proyectos enmarcados dentro de la misma, se puede asegurar que tanto SOPTRAVI como el Fondo Vial, no han cumplido los objetivos institucionales que, según los instrumentos que hemos transcrito, motivaron su creación. En este aspecto no profundizaremos en el análisis respectivo debido a que, se efectúa una explicación menos elemental en el hallazgo No. 16 al cual los estamos remitiendo si ameritan la misma en este momento.

3 Art.3 numeral 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al profundizar en el análisis de la información publicada por Fondo Vial y SOPTRAVI, descubrimos los siguientes **subhallazgos**:

- 1) Verificamos, sistemáticamente, desde el mes diciembre de 2012 hasta la fecha actual, el portal de transparencia de SOPTRAVI. Descubrimos que, a diferencia de otros años, en los cuales se seleccionaba como paradigma, no estaba funcionando. Al ser consultados, adujeron que se debía a razones técnicas. Con este vacío de difusión informativa SOPTRAVI incursiona en el terreno de la ilegalidad, al incumplir los Arts. 3.1, 3.2, 4º y 5º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 4.12 y 7 de su Reglamento de Ejecución;
- 2) En el Fondo Vial, comprobamos que la calidad de la información que se difunde en su portal de transparencia es exigua o casi inexistente, porque los datos no se actualizan con la periodicidad necesaria, la información es incompleta e inexacta y contradictoria. Esta situación se mantuvo durante todo el tiempo que duró esta investigación-consultoría;
- 3) Se carece de mecanismos legales para verificar la información difundida en el portal de transparencia del Fondo Vial, porque también se omite la publicación del sustento legal que motivó el acto o documento que debe ser difundido (decretos, acuerdos, resoluciones). Más adelante en este documento, al abordarse la información que debe ser difundida de oficio, se ampliará esta explicación.
- 4) En el aspecto anterior, verificamos el Portal de Transparencia del C.N.A. Esta institución financiada por el Estado, de conformidad con el Art. 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, es el ÓRGANO DE VIGILANCIA para velar por la correcta aplicación de dicha Ley. Sin embargo, no encontramos ninguna medida tendente a corregir las irregularidades que se especifican en los numerales anteriores.
- 5) Se verificó en el Portal de Transparencia del Instituto de Acceso a la Información Pública (I.A.I.P.). En este sitio nos encontramos un calificación de 70% para el Fondo Vial, no obstante que, tal como se demostrará, a lo largo de esta investigación, han incurrido en irregularidades de todo tipo.
- 6) Con la finalidad de corroborar la veracidad de la información difundida en el Portal de Transparencia del Fondo Vial, recurrimos a la información publicada por SEFIN/ SIAFI. Encontramos una dificultad muy seria: todos los datos relativos al Fondo Vial en materia de programas y proyectos de inversión, se encuentra a nivel de **asignaciones globales** para ejecutar diferentes programas. Esta situación no está permitida por la Ley y política oficial del gobierno de la República, porque, al no desglosarse los diferentes programas e identificarse los proyectos que los conforman, posibilita la opacidad y corrupción administrativa, ya que impide reconocer a nivel individual el grado de avance físico y financiero de los mismos. En este caso se contraviene el Art. 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el cual de manera clara y contundente se hace referencia específica a **proyectos** no programas.

El máximo de desagregación o detalle, especialmente cuando se describen las operaciones financieras-presupuestarias, que efectúa el Fondo Vial, , es el siguiente:

- Conservación de la red vial pavimentada;
- Conservación de la red vial no pavimentada;
- Microempresas asociativas de conservación vial (fondos nacionales);
- Microempresas asociativas de conservación vial (IDA 4466);
- Servicios de verificación técnica, administrativa y financiera;

La situación linda en alto grado de secretividad de la institución, lo cual posibilita que ningún usuario del portal de transparencia del Fondo Vial, pueda conocer el quehacer institucional verdadero de este organismo.. Las preguntas obligadas son:

¿Cuál es el valor intrínseco que genera para el Fondo Vial, **la no desagregación a nivel de proyectos**, cuando se trata de la principal causa de corrupción pública y opacidad presupuestaria?

En el caso de SOPTRAVI se pudo constatar que, no obstante, no tener funcionando su portal de transparencia, a nivel de SEFIN/SIAFI, la información se encuentra más desagregada. Consecuentemente pudimos monitorear o darle seguimiento, con varias limitaciones, a la ejecución presupuestaria de los programas y proyectos relacionados con la Carretera CA-4. En el Anexo B se puede apreciar este hecho.

- 7) Un obstáculo importante para que nuestro análisis de la operatoria presupuestaria fuese completo, lo constituyó, innegablemente, que SEFIN/SIAFI en sus publicaciones, consignan las **modificaciones presupuestarias** sin hacer mayor desagregación. Se limitan a enunciar la modificación, identificando la institución que las ha realizado y su valor, lo cual para efectos de nuestro trabajo no reportó ninguna utilidad, porque sin conocer los cambios que se le introducen a las asignaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal, jamás podríamos monitorear la **ejecución presupuestaria**.
- 8) Otro valladar que enfrentamos fue que para penetrar en los ámbitos del SIAFI, se requiere autorización como usuario. Este sistema fue concebido para combatir la corrupción. Se integraría la información pública generada en los diferentes subsistemas de administración financiera, para que las autoridades públicas tomaran las mejores decisiones y fuera difundida al dueño de los recursos financieros del Estado: el pueblo. Para la instauración y mantenimiento del sistema se han invertido cantidades millonarias y, en el presente caso, no nos sirve para darle seguimiento a unos pocos proyectos de inversión pública nacional.
- 9) Intentamos, también, conocer el contenido del banco de datos del SISPU. Nos encontramos con información incompleta y desactualizada y de muy difícil y complejo acceso. Por otra parte, desde el 2010, dejaron de publicarse las fichas de los proyectos. Se trataba de una herramienta muy importante para darle seguimiento a la inversión pública de nuestro país.
- 10) En cuanto a la **difusión del Programa de Inversiones Públicas**, así como del sistema de monitoreo y evaluación de los mismos, tropezamos con este problema: en la actualidad los puntajes se confieren globalmente a cada institución. El Fondo Vial, por ejemplo, aparece sistemáticamente reprobado, **sin ninguna consecuencia a nivel de correctivos oportunos**, especialmente en lo que respecta al avance físico y financiero de los proyectos de inversión pública. En consecuencia tampoco pudimos conocer los adelantos experimentados para cada uno de los proyectos incorporados en la CA-4.
- 11) **HALLAZGOS CON RESPECTO A LA INFORMACION PÚBLICA QUE DEBE SER DIFUNDIDA DE OFICIO POR LAS INSTITUCIONES OBLIGADAS.** El Art. 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información expresa, literalmente: "Toda Institución Obligada está en el deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizados; a falta de éstos, por los medios escritos disponibles, la información siguiente:

..."4) Las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, los estados financieros y las liquidaciones presupuestarias trimestrales por programas".

Sub-hallazgos:

- a) No se pudo verificar el cumplimiento de esta obligación en SOPTRAVI por el problema técnico informático que adujeron estaban confrontando; y
- b) En el Fondo Vial se constató, fehacientemente que se incumplía con esta exigencia legal porque el detalle de los planes y proyectos era inadecuado y la información incompleta, contradictoria en muchos casos y desactualizada. En las liquidaciones presupuestarias no desagregaban adecuadamente la información relativa los proyectos. No se hizo liquidación del presupuesto correspondiente al año 2012. Tampoco pudimos encontrar ningún informe, especialmente los emitidos por REGIOPLAN, ni aquellos que deben rendir los supervisores de las obras de construcción (período 2010-2012);

13. En el Fondo Vial están contraviniendo el contenido del inciso 6) de dicho Art. 13.

Subhallazgos:

- a) Se pudo corroborar que no estaban cumpliendo la obligación que a través de dicha norma se les imponía, es decir publicar el Diario Oficial La Gaceta actualizado.
- b) Nos trasladamos a las instalaciones donde se publica el Diario Oficial La Gaceta y pudimos comprobar, en los registros correspondientes, que existe una gran mayoría de acuerdos ejecutivos, que no fueron publicados durante el período auditado. Estos instrumentos jurídicos están relacionados con la aprobación de varios contratos de construcción y supervisión.
- c) Detectamos, también, al analizar los registros de la Gaceta que, hay muchos vínculos contractuales que habían sido aprobados por acuerdo ejecutivo y decreto legislativo, lo cual representa una mala práctica administrativa y pérdida de tiempo ya que se opera una doble aprobación de un acto administrativo. En este aspecto la Ley de Contratación del Estado en su Art. 11, párrafo final exige que se aprueben los contratos a través de los instrumentos establecidos legalmente, no que se aprueben, "doblemente". En el caso particular se emitieron decretos aprobando acuerdos.

13. En la citada institución no se cumple con el contenido del numeral 8 del Art. 13 de la citada Ley de Transparencia

Subhallazgos:

- a) La norma jurídica especificada anteriormente exige que se difunda anual y trimestralmente un informe de la ejecución presupuestaria que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad.

Se encontró que ni siquiera publican las modificaciones presupuestarias de la institución. En consecuencia no se conoce de donde se tomaron los fondos para ampliar algunas asignaciones programáticas presupuestarias, mucho menos para cuáles fines fueron desviados. Tampoco se publican montos detallados de las transferencias en mención. El resultado es que ningún usuario podría conocer la **ejecución presupuestaria**, especialmente la relacionada con programas y proyectos de inversión pública;

- b) Con la omisión de datos es virtualmente imposible conocer la evolución o desarrollo de los programas y proyectos de inversión pública, especialmente el avance físico y financiero de los mismos;

Como un punto importante de cierre de este apartado, queremos enfatizar que la información pública como su nombre lo indica, es propiedad de “todas las personas”, “de la población en su conjunto” no de los gobernantes del Estado, quienes han sido seleccionados a través del sufragio, por los propietarios de la misma. De manera que el Estado-autoridades de gobierno la mantiene en su poder sólo en cuanto se trata de representantes de los verdaderos dueños que se han mencionado. En este sentido, el Estado tiene, por ejemplo, el deber de recolectar, registrar y publicar de oficio la información de interés público que tiene en su poder. Además, debe entenderse que el concepto de información que se encuentre en poder del Estado es amplio y no sólo hace referencia a la documentación oficial, porque uno de los principios prevalcientes a nivel mundial en materia de transparencia en la información pública es: “LA MAYOR APERTURA”.

HALLAZGO No. 2

EL ACCESO LA INFORMACION PÚBLICA: UN DERECHO ILUSORIO EN FONDO VIAL Y SOPTRAVI

A fin de no dispersarnos del objeto del tema-consultoría, únicamente nos referiremos a que el **Acceso a la Información Pública mundialmente y, en la actualidad, está siendo considerado cada día más, como un derecho humano y político a la vez.** Esta calificación la encontramos en diferentes instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del sistema interamericano. En esta última se establece que:

- El actuar del Estado se debe regir por los principios de publicidad y transparencia así como el principio de máxima divulgación. En este último se establece una presunción relativa a que toda información es **accesible**, excepto cuando esté sujeta a un sistema restringido de excepciones;
- El silencio no puede ser una respuesta ante una solicitud de información;

El acceso a la información como un derecho político dentro del sistema democrático proviene de la Carta Democrática Interamericana (aprobada el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú). Esta se basó tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 6º de esta Carta establece que la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública (inherente en ambos), son principios fundamentales de la democracia.

“Las decisiones informadas mediante el debido acceso a la información son requisito indispensable para el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las personas y son también, por ende, un requisito para el funcionamiento de la democracia y para el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad de un país. En tal sentido, el derecho de acceso a la información se constituye en un derecho primario, autónomo, de naturaleza instrumental, puesto que constituye una herramienta de construcción política, derivado del derecho de las personas de elegir a sus gobernantes, y el consecuente derecho a conocer cómo ejercen su mandato”⁴.

En nuestra legislación vigente, el derecho de acceso a la información pública está contenido en el Art. 3.3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. En el desarrollo de esta consultoría-auditoría, hemos comprobado y documentado debidamente, que esta norma se ha contravenido.

Sub-Hallazgos:

1. Para suplir las falencias y/o vacíos encontrados en los portales de transparencia del FONDO VIAL y SOPTRAVI, utilizamos el procedimiento de solicitar información sobre las modificaciones presupuestarias, contractuales, desagregaciones necesarias de programas presupuestarios, estados de avance físico y financiero de los proyectos, instrumentos jurídicos y otro tipo de datos, ante ambas instituciones. Lo hicimos a partir del mes de diciembre de 2012. Todos estos datos se centraban, nada más, en la Carretera CA-4. Repetimos la solicitud en enero y febrero de este año. Hasta la fecha no hemos obtenido ninguna información.

⁴ Documento Conjunto: Preparado por el Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), Comité Jurídico Interamericano y la Fundación para las Américas, con la representación de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y con la participación de El Centro Carter y otras organizaciones de la sociedad civil. Organizado por el Departamento de Derecho Internacional

2. Recurrimos, personalmente, al FONDO VIAL en la búsqueda de los datos omitidos. Se nos aclaró en diferentes dependencias, que la información solicitada sólo podríamos obtenerla a través de la oficina de transparencia. Explicamos que ya habíamos agotado ese mecanismo legal y se abstuvieron de darnos el más mínimo de los datos oficiales. Se limitaron a proporcionarnos informaciones generales, sin ningún documento y poco relevantes para nuestra investigación;
3. A pesar que SOPTRAVI no tenía funcionando su portal de transparencia, algunas autoridades “mandos intermedios” proporcionaron, bajo su riesgo, parte de la información que requeríamos...no toda.
4. En esta fecha (14 de mayo de 2013) se encuentra en proceso, la respectiva solicitud de revisión ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en cuanto respecta al Fondo Vial.
5. Para obtener información en SOPTRAVI, utilizamos la misma mecánica procedimental que la usada para la del FONDO VIAL. Se nos llamó por teléfono para que fuéramos a buscar la información que habíamos pedido en diciembre, enero y febrero del presente año. Se nos advirtió que la búsqueda debíamos efectuarla de entre varios bultos que mandaron a recoger a las bodegas y constaban de más o menos tres mil páginas. Es importante aclarar, que la información solicitada por nosotros era “ACTIVA” (se remontaba al período 2010-2012), debía constar, obligatoriamente, en el Portal y, la mayoría de los proyectos eran continuados y aún no habían concluido.

HERRAMIENTAS DE AUDITORÍA

Tanto en los hallazgos y subhallazgos relacionados con la transparencia de la información pública, como en el que acabamos de explicar, ha sido necesaria la utilización de dos tipos de herramientas:

- Las propias de la auditoría social o como llegamos a ella a través de éstas y,
- Las que hemos recomendado para neutralizar y/o revertir, en el futuro, las irregularidades de todo tipo que se han descubierto (hallazgos). En este caso se llegó a la conclusión que, además de efectuar un diagnóstico de la situación mediante el descubrimiento de diferentes irregularidades, también era necesario recomendar los medios/mecanismos o correctivos para evitar, a futuro, que se siguieran presentando. En otras palabras: se diagnosticó la enfermedad y se recomiendan los diferentes medios para curarla o atemperarla. SE TRATA DE RECOMENDACIONES/HERRAMIENTAS PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS DETECTADOS EN CADA UNO DE LOS HALLAZGOS. No se incluyen al final como RECOMENDACIONES, por dos razones: 1. Para evitar la dispersión y pensamiento desorganizado y 2. Las herramientas tienen una doble función: son recomendaciones e instrumentos donde, tal como se explicó en este mismo apartado, plantea o recomienda la alternativa viable a seguir ya sea para corregir algún entuerto o irregularidad descubiertas o para evitar que se sigan cometiendo.

En los dos hallazgos y subhallazgos anteriormente explicados, se han utilizado y se recomiendan las mismas herramientas. En la tabla siguiente exponemos, brevemente, las que se aplicaron o sugerimos utilizar.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Permitió detectar las irregularidades legales, matemáticas, financieras, de buenas o nefastas prácticas administrativas y el avance físico y financiero de los programas y proyectos difundidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes etapas del proceso presupuestario: formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación y liquidación. • Situación del ciclo de vida de los programas y proyectos de la CA-4. • Las distintas etapas del proceso de contratación pública. • Transparencia y acceso a la información pública;
Cruce horizontal de datos	Posibilitó que se confirmara la veracidad de los datos escrutados en diferentes fuentes.	Todas las dimensiones auditadas.
Estudio de legislación comparada.	Proporcionó una visión global y el conocimiento de los avances internacionales.	Transparencia y acceso a la información pública;
Estudio de indicadores nacionales e internacionales.	Confirió una visión general de cómo el país se encuentra posicionado en los índices de corrupción, transparencia presupuestaria y acceso a la información pública;	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia presupuestaria: • Niveles de corrupción;
Análisis del comportamiento de portales de transparencia;	Permitió conocer los niveles de información pública difundida y las falencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia; • Ejecución presupuestaria: • Cumplimiento contractual.

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Realizar un monitoreo sistemático de los portales de transparencia de FONDO VIAL Y SOPTRAVI.	Permitirá estar totalmente informados de todo lo concerniente a los programas y proyectos de inversión pública relacionados con la CA-4	Todas las especificadas en el inciso A.
Estructurar, dentro de EROC, un registro o historial contentivo de la información relativa a los programas y proyectos incorporados en CA-4. Se recomienda elaborar fichas por cada programa o proyecto.	Facilitará el seguimiento o monitoreo de todas las acciones gubernamentales.	Ídem.
Integrar coaliciones o establecer redes con diferentes organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo: FOSDEH, Grupo de la Sociedad Civil, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Se podría obtener, que se permita el acceso al SIAFI, SISPU y otras instancias que, en este momento, exigen autorización para cualquier usuario de información pública; • Incremento de fuerza institucional organizada para hacerle solicitudes al gobierno; • Efectuar solicitudes internacionales, de denuncia, por ejemplo. 	Ídem.

Participar activamente ante la Sociedad Gobierno Abierto (OGP);	Mejoraría los niveles de presión internacional, a través de diferentes organismos creados ad-hoc.	Transparencia presupuestaria y acceso a la información.
Integración de comités de vigilancia dentro de la zona.	Serviría para confrontar datos oficiales divulgados y el estado real de los programas/proyectos de la CA-4	Inversión pública en CA-4
Otorgamiento de premios al “vigilante de la zona” que sea más eficiente en su papel. Lo otorgarían las alcaldías o institución que se crea más conveniente. La difusión del mismo es indispensable para incentivar a los participantes.	Posibilitaría la eficacia en el control.	Ejecución presupuestaria y avance físico y financiero real de los programas y proyectos de inversión pública en CA-4 y tramos involucrados.

HALLAZGO No. 3

AUSENCIA DE PARTICIPACION CIUDADANA Y DE ADECUADOS MECANISMOS PARA PROMOVERLA, DESDE LAS FASES DE PLANIFICACION, PROGRAMACION ASI COMO EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO, RELACIONADAS CON LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION PÚBLICA DEL CORREDOR LOGISTICO DE OCCIDENTE.

En la actual coyuntura histórica-política no se podría considerar a un Estado como democrático si se caracteriza por no permitir, a **nivel pragmático**, la participación ciudadana incluyente en todos los ámbitos de su quehacer institucional. Por otra parte sería inconcebible que se pretendiera conservar, sostener o incrementar los niveles de gobernabilidad y gobernanza políticas de un país, sin que exista un ordenamiento jurídico, en el cual se hayan prescrito normas que promuevan la **participación ciudadana**, en los procesos de adopción de decisiones sobre la gestión gubernamental, así como la inclusión de los mecanismos idóneos para convertirla en una **realidad** evidente a nivel empírico.

Es un axioma que un Estado democrático se fortalece con espacios de intervención y/o participación ciudadana. Ésta es una condición sine-qua non para alcanzar la gobernabilidad democrática, la cual está condicionada por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y mantener la estabilidad y el consenso político y, obviamente, sólo es posible si existen adecuados niveles de participación ciudadana.

Existen muchas definiciones sobre lo que deberíamos entender por participación ciudadana. Por considerarla acorde con la idiosincrasia de nuestra población, hemos seleccionado la construida por el abogado costarricense Rafael González Ballar, quien la define como: "Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."

Para nosotros la participación ciudadana se resume en: el derecho y a la vez obligación que poseen los ciudadanos de la comunidad global para intervenir, individual o colectivamente, en la adopción de las decisiones de los gobernantes o autoridades que han elegido, directa o indirectamente en sus Estados-Nación, a fin de contribuir con sus aportes personales o grupales a optimizar los resultados de las mismas o vigilar que éstas sean congruentes con la obtención del bien público y el desarrollo integral de los miembros de la comunidad o población.

En términos generales, en Honduras sigue prevaleciendo y, en algunos casos incrementándose, la tendencia a excluir a la mayoría de la población de la toma de decisiones públicas. En consecuencia, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de los intereses de la sociedad. Pareciera que los representantes políticos que ha seleccionado su ciudadanía para que defiendan sus intereses fueran sus **enemigos acérrimos**, porque sus determinaciones sólo han favorecido a grupos privilegiados. Evidentemente la representación política hondureña se encuentra en una crisis muy aguda y virtualmente insostenible a estas fechas. Sin embargo, omitiremos abundar en este tema, para no apartarnos del que estamos desarrollando: **la participación ciudadana y los mecanismos-herramientas para instrumentarla.**

Consideramos que, entre varios factores, uno de los más influyentes para que se produzca el marginamiento en referencia, es la ausencia de información cualitativamente útil, que sirva de base para reclamar. Asimismo la ciudadanía debe adquirir plena conciencia sobre las posibilidades que le proporciona nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación. En consecuencia un cambio de actitud

ciudadana para internalizar el derecho que posee, legalmente, de participar en la res pública y reclamar acerca del funcionamiento del orden de cosas, promoverá, también, que los gobernantes comiencen, a modificar su comportamiento y, obviamente, a defender los intereses de quienes, a través del sufragio los han elegido confiriéndoles un mandato político.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Art. 13.10), obligan no sólo al FONDO VIAL y a SOPTRAVI, sino a todas las dependencias que conforman el sector público y a algunas instituciones que poseen financiamiento del Estado, a difundir en sus portales de transparencia, **mecanismos** que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones. En este aspecto es aún más específico o claro el Art. 5, párrafo segundo del Reglamento de Ejecución de la citada Ley de Transparencia el cual establece, literalmente: "Las instituciones obligadas publicarán en su sitio de internet y/u otros medios disponibles los mecanismos y actividades que realicen para promover la participación ciudadana en la toma de sus decisiones".

La realidad es que, en términos generales, las normas jurídico-reglamentarias citadas precedentemente, son infringidas de manera sistemática. La situación linda con la gravedad porque el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), actuando en contra del principio INDUBIO PRO APERTURA DE LA INFORMACION, es decir que en caso de duda en la interpretación de una norma jurídico-reglamentaria sobre esta dimensión-materia, debe tomarse en consideración LA MAYOR APERTURA POSIBLE, ha difundido, en su portal de transparencia, que estos mecanismos para permitir la participación ciudadana son, limitativamente: "Los **cabildos abiertos**". Luego los define como: "Los que se celebran ante las municipalidades con el objeto de que la población participe en la toma de decisiones a nivel local".

En el mismo apartado, el IAIP también efectúa varias definiciones que, contrario sensu, "**a abrir la información pública**" la cierran absolutamente. ¿Cómo sería posible limitar o ponerle valladares, a través de una definición muchas veces errónea y mal estructurada, al camino que conduce a la transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana?.

El problema explicado en el párrafo anterior, se acrecienta con las definiciones que se han difundido para que "interpretemos" conceptos técnicos de tipo financiero o fiscal, contractual y de inversión pública, no obstante son CONCEPTOS LEGALES y, como tales, ya se encuentran incluidos en varios instrumentos jurídico-administrativos.

Es muy importante recalcar que la participación de los ciudadanos hondureños se encuentra completamente vedada en lo relativo a la gestión del dinero público. Es nula desde la etapa de **planificación del gasto público**; pero el problema se agudiza en la programación de los recursos reales y, con mayor grado de alarma, en las diferentes etapas del proceso presupuestario, especialmente en la ejecución del mismo. Es importante enfatizar que esta fase presupuestaria, nosotros la consideramos un "secreto máximo" bien resguardado en todas las estructuras administrativas. Dada la importancia de este tema lo abordaremos en forma menos elemental más adelante en este hallazgo, cuando expliquemos las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Por otra parte al analizarse la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República y su Reglamento de Ejecución, así como otros instrumentos jurídico-financieros vinculantes, nos hemos percatado que, en muchas de las normas contenidas en los mismos, se confunden algunas ficciones y/o figuras técnico-legales de los sistemas de administración financiera y control del gasto público. También se distorsionan los límites de actuaciones de los Poderes del Estado, así como de la planificación, programación y presupuesto. La operatoria presupuestaria contraría principios inherentes a los presupuestos públicos. En fin si las mismas personas que participan activamente en la operatoria financiera-presupuestaria-fiscal, confunden

los instrumentos o herramientas con las cuales realizan sus labores cotidianas, es más difícil que alguien que no posea mucho conocimiento en la materia, pueda controlar la gestión del dinero público, porque terminaría aún más confundido y su participación lejos de coadyuvar, representaría un retardo improductivo.

Precisamente por la imperiosa necesidad que se posee de aclarar algunos conceptos, en el contexto de esta auditoría social, se decidió incluir como producto, la estructuración de una herramienta para comprender el funcionamiento del **flujo real y normado en la ejecución del presupuesto**. Aprovecharemos la coyuntura para explicar lo concerniente a dicho flujo y, al mismo tiempo, relacionar lo explicado con los **sub-hallazgos** que se han detectado en materia de ausencia de participación ciudadana en la gestión del dinero público.

FASE PLANIFICACION

Cuando, en épocas pretéritas, los gobernantes tomaron la decisión de pavimentar la carretera CA-4, lo primero que tuvieron que realizar fue una planificación de la obra. En este caso suponemos que se contaría con diferentes escenarios de acción probable, cada uno de los cuales debió disponer de alternativas distintas, para permitir que las autoridades competentes de la época pudieran decidir de, entre varias, la alternativa futura más conveniente. En consecuencia decidieron en aquel momento (su presente) lo que se haría en el futuro con respecto a este proyecto en ciernes. Para estar más seguros de su selección tuvieron que tomar en cuenta el posible desempeño del conjunto de variables y parámetros que condicionarían la construcción de la carretera en referencia. Estamos seguros que consideraron su vida útil. Conjeturamos que nunca se imaginaron, ni remotamente que los gobernantes –relevos generacionales- dejarían colapsar la carretera y, lo más grave, que permitirían que se transitara por sus ruinas poniendo en grave riesgo a las personas: EL FIN SUPREMO DE TODA SOCIEDAD CIVILIZADA.

La PLANIFICACION se interpreta como la adopción, en el presente, de las decisiones gubernamentales que se pretende cristalizar o instrumentar en el mediano o largo plazo. Dentro de esta fase quedarían comprendidos: el conjunto de propósitos o misiones (finalidad general de una organización en la satisfacción de las necesidades colectividad). Por ejemplo: establecer mecanismos para permitir la participación ciudadana. También en esta fase se encuentran los objetivos generales, estrategias, y políticas oficiales del gobierno.

Planificar es “decidir por anticipado qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quien lo va a hacer. La planificación llena el vacío entre donde estamos y donde queremos ir. Hace posible que ocurran cosas que de otra manera no ocurrirían. Aunque el exacto futuro rara vez puede ser predicho, y los factores fuera de control pueden interferir con los mejores planes, sin planificación los acontecimientos son dejados al azar”⁵

Importancia de la planificación. Tenemos el arraigado conocimiento que, las personas que desprecian o no acostumbran planificar...prever sus actividades futuras, no merecen vivir en el futuro, porque sin planificación “las decisiones en las empresas (incluye al Estado) llegan a ser casualidades, selección ad-hoc, como si un piloto se dispusiera a volar sin conocer si desea ir a Londres, Hong-Kong o Johannesburg. Las razones concretas de la fundamental importancia de la función planificación son las cuatro siguientes: neutralización de la incertidumbre y el cambio, concentración de la atención en los objetivos, obtención de una operación económica, y **facilitación del control**”⁶.

5 Koontz y O'Donnell: Curso de Administración Moderna. Libros McGraw-Hill, 3ª.ed., año 1970, México, D.F., página No. 89.

6 Idem, página No. 98.

En el párrafo anterior in fine, se ha acentuado **facilitación del control**, porque es un postulado muy importante ya que “únicamente se debe planear lo que se puede controlar... cuando no se puedan corregir desviaciones inaceptables o excesivas, o sea imposible ejecutar las correcciones, la planificación no será más que un gasto inútil de esfuerzos”⁷. El propósito de nuestra investigación auditora es controlar la gestión del dinero público que se ha explicado en el resumen ejecutivo.

Para una mejor comprensión, es importante agregar que la característica primordial de los componentes de la fase de **planificación** es poseer un carácter **genérico** así como que la **asignación** de los medios para su cumplimiento se efectúa en forma **global**. Por otra parte lo que se ha previsto realizar se ha diseñado para ejecutarlo en un **mediano y largo plazo**. Por ejemplo: promover un plan para que la población hondureña, en un quinquenio y, en las áreas rurales, adquiera e internalice debidamente la cultura de la participación ciudadana en la gestión del dinero público, como un bien que pertenece a todos por igual.

El Art. Constitucional 329 establece que el proceso de planificación debe realizarse con la participación de los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas. Por otra parte la Ley General de la Administración Pública, en su Art. 6, considera que la PLANIFICACION es un principio rector de la Administración Pública.

Dentro de la Planificación se encuentran subsumidas o incluidas, respetando una jerarquía, las fases de la **programación y presupuesto**, tal cual se ilustra en el Gráfico No. 1. Es importante aclarar que, en todas estas fases se deciden en el presente hechos u acontecimiento que probablemente se realizarán en el futuro; sin embargo todas ellas tienen diferencias marcadas, aunque no tajantes. A continuación explicaremos las particularidades de las restantes etapas del gráfico.

FASE PROGRAMACION.

En párrafos anteriores expresamos que uno de los componentes de la planificación es la estrategia que será utilizada, entendida ésta como las diferentes opciones o alternativas que se plantean para la alcanzar el objetivo general que se pretende obtener. Tal como ya se explicó los gobernantes seleccionan la que ellos consideran más ventajosa o conveniente. Una vez que se ha elegido ésta se procede a PROGRAMAR los medios y/o recursos reales para su materialización.

De conformidad con lo expresado precedentemente, la FASE DE PROGRAMACIÓN, sería el proceso a través del cual se concretizan, en el **mediano y corto plazo**, los propósitos y estrategias globales de largo plazo definidas en la planificación. En palabras más sencillas es simplemente precisar los recursos materiales, humanos y técnicos (recursos reales), con sus implicancias financieras, para materializar una alternativa de planificación.

FASE PRESUPUESTO.

Una vez que han quedado definidos los recursos reales (humanos, materiales y técnicos) que se requieren para materializar una alternativa de planificación, se necesita precisar los recursos monetarios o el dinero público necesario para adquirirlos, en el corto plazo. Es en esta fase donde se verifica la asignación financiera para dotar de capacidad de compra y pago para la obtención en el **corto plazo de los medios no financieros** comprendidos en las etapas anteriores (planificación y programación). En consecuencia las asignaciones financieras-presupuestarias se utilizan para alcanzar objetivos concretos de corto plazo. En esta fase se trata de determinar en lo posible UNIDADES DE MEDIDAS.

⁷ Lindberg Roy A., y Cohn Theodore, ob. cit., página No. 77.

LA FASE PRESUPUESTO sería: el proceso de asignación de recursos financieros (monetarios-dinero público) a fin de dotar de la capacidad de compra y pago para la adquisición de los recursos no financieros incluidos en la planificación y programación, destinados para la obtención, en el corto plazo, de OBJETIVOS CONCRETOS Y PLENAMENTE DEFINIDOS E IDENTIFICADOS. En síntesis es: “Un **plan** de acción expresado en términos financieros. El Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República “debe ser el **programa** que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”⁸

Después de las aclaraciones anteriores, ¿Cómo se interpreta lo que es el **flujo real y normado en la ejecución del presupuesto?** De conformidad con el Diccionario Kapelusz de la Lengua Española, entenderíamos por flujo, desde el punto de vista económico, “el movimiento de bienes, servicios, títulos, etc., que pasan de un sector a otro”. El dinero es un bien público tal como ya se explicó.

En el contexto de la auditoría estaríamos significando por este tipo de FLUJO NORMADO las diferentes fases a través de las cuales y, según el **ordenamiento jurídico**,⁹ debe atravesar, obligatoriamente, el dinero público presupuestado para la inversión en la infraestructura vial de la Región de Occidente. Obviamente las primeras tres fases son las que se han explicado, las cuales se representan en el Gráfico No.1. En este gráfico la pirámide representa una relación de jerarquía, donde la planificación está ocupando el primer lugar, la programación el segundo y el presupuesto el tercero.

GRAFICO No. 1
Ausencia de Participación Ciudadana en las diferentes etapas de la planificación



8 Muñoz Amato, Pedro: Introducción a la Administración Pública. Teoría General de la Planificación-Presupuestos. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 4ª ed., año 1966, página No.141.

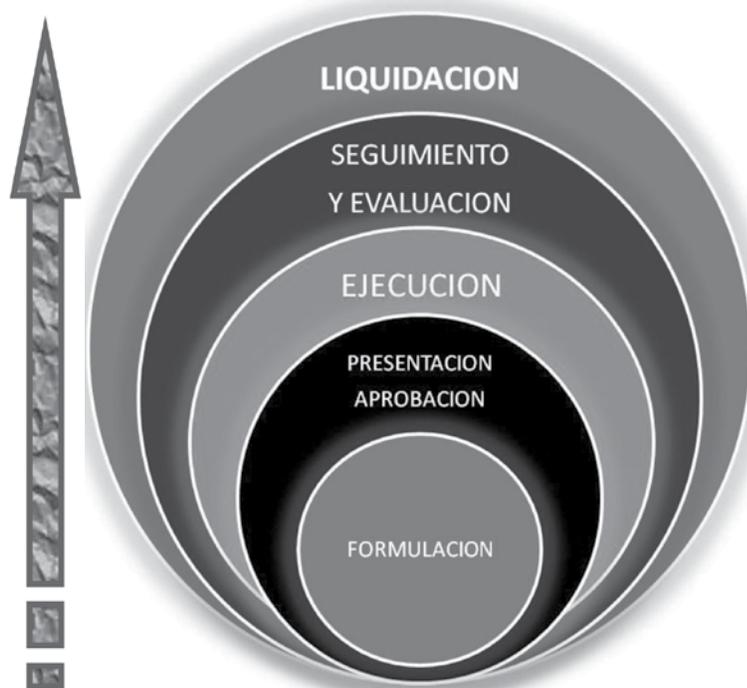
9 De conformidad con el Principio Constitucional de Legalidad (Art. 321 de la Constitución de la República), los servidores públicos sólo pueden realizar las funciones-actividades señaladas, expresamente, en las leyes, al contrario del derecho privado donde pueden realizarse aquellas que la ley no prohíbe. En consecuencia toda acto que realicen fuera de la ley es nulo y genera responsabilidad legal.

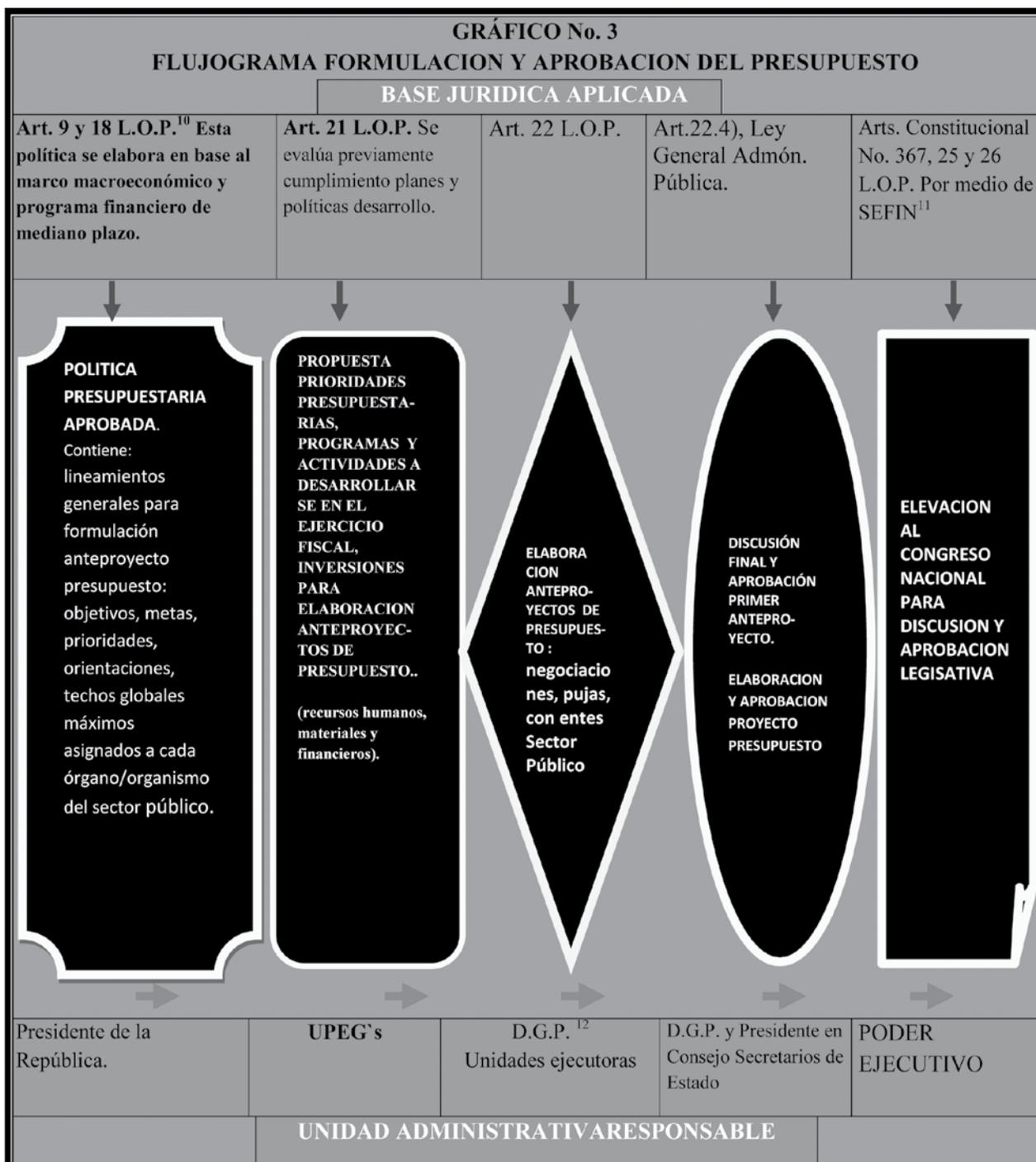
Analizando el estado real de situación de las tres primeras etapas antes explicadas, se puede concluir que, en nuestro país, la participación ciudadana se encuentra ausente lo cual, en el caso concreto genera los siguientes problemas:

- a) La priorización de obras de infraestructura vial, queda al arbitrio completo de los gobernantes de turno quienes, generalmente, adoptan decisiones contrarias al interés de la población o colectividad especialmente porque desconocen los requerimientos y/o necesidades de los habitantes/zona de acción. Por esta razón se han construido escuelas donde la población es exigua y la obra se torna innecesaria, o se efectúan labores de conservación en carreteras que ya no soportan un paliativo o remedio temporal, porque su vida útil ya concluyó;
- b) Las realización de las obras procliviza la corrupción administrativa, lo cual encarece los costos reales de construcción;
- c) En el desarrollo o ejecución de la obra no se cumplen los parámetros, estándares o requisitos, establecidos en los pliegos de condiciones ofertados;

En el gráfico No.2, se ha ilustrado las diferentes etapas del proceso presupuestario. En todas ellas se encuentra ausente la **participación ciudadana**. En el caso particular la de aquellas personas o grupos que están auténticamente interesados en que se construya la carretera CA-4, no para satisfacer intereses pecuniarios "privados" de los grupos o personas que verdaderamente tienen participación activa en estos procesos, sino para mejorar la zona y por ende la calidad de vida de los habitantes de la región de Occidente y del resto del país, dados los beneficios que genera esta carretera por su posición geográfica y geopolítica.

GRAFICO No. 2
DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO





Elaborado por M.Cálix G., en base al ordenamiento jurídico vigente.

¹⁰ L.O.P.= Ley Orgánica del Presupuesto.

¹¹ Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas.

¹² Dirección General de Presupuesto

FORMULACION DEL PRESUPUESTO. Es la etapa en la cual se efectúa la elaboración o materialización técnica del instrumento presupuestario, previéndose en el mismo las fuentes y cuantías de los recursos monetarios asignados anualmente para financiar la ejecución de planes, programas y proyectos, así como el funcionamiento de las diferentes entidades que conforman la estructura orgánica del Estado, creada para cumplir los objetivos y metas tendentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.¹³

Antes de convertirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se deben atravesar, obligatoriamente varias etapas. De conformidad al Principio Constitucional de Legalidad, las actividades administrativas agrupadas en cada fase del proceso presupuestario deben estar reguladas en diferentes leyes y reglamentos. El primer anteproyecto de presupuesto, se nutre con los que han elaborado los entes del Estado, obviamente después de las negociaciones con los técnicos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, como órgano coordinador del proceso presupuestario, propiamente se efectúan en la Dirección General de Presupuesto.

De conformidad con los Arts. 9 y 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto, los anteproyectos en referencia deben sustentarse en la política que para tales efectos aprobará anualmente y, con la suficiente antelación, el Presidente de la República. Esta política se adoptará tomando en consideración el marco macroeconómico y el Programa Financiero de Mediano Plazo. Contendrá los lineamientos generales para la formulación anual del anteproyecto de presupuesto, incluyendo:

- Objetivos;
- Metas;
- Prioridades;
- Orientaciones; y
- Estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, en forma global a cada órgano u organismo.

En el Gráfico No. 3, se ilustra y explica todo el proceso relacionado con la formulación presupuestaria. Se consigna la base jurídica que regula las actuaciones administrativas para concretizar las diferentes etapas de la elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto, así como las diferentes unidades administrativas que intervienen.

APROBACION LEGISLATIVA. Al tenor del Art. Constitucional No. 205, atribución 32, al Congreso Nacional, le corresponde aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, tomando como base el proyecto que, debidamente desglosado, le remita el Poder Ejecutivo. El Congreso Nacional, como representante de la voluntad popular, personificada en los mandantes-diputados, tiene a su cargo la responsabilidad de analizar, investigar, discutir y realizar cualesquier acción que proteja el interés de su mandante el pueblo. Incluso puede modificar el proyecto de presupuesto que le remite el Poder Ejecutivo.

EJECUCION PRESUPUESTARIA. Es la “materialización en el transcurso del ejercicio, de las previsiones de gastos y recursos definidas por parte de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, en su carácter de poder administrador”.¹⁴

¹³ Este concepto fue elaborado por M.Cálix G, en el contexto de esta auditoria social. Se basó en la definición que del Sistema Presupuestario efectúa el SIMAFAL (Sistema de Administración Financiera para América Latina).

¹⁴ Las Heras, José María. Administración Financiera Gubernamental: Un enfoque sistémico, Ediciones EDUCOR, 3ª edición, año 1996, página No.205.

Esta etapa presupuestaria nos enfrenta con la verdad auténtica y confirmable empíricamente. Los supuestos de los cuales nos valimos en las anteriores fases del proceso, se convierten en hechos o sucesos palpables por los sentidos. En ella se confirma la falsedad o veracidad de nuestros pronósticos, en el entendido que el presupuesto es, en cierta forma y sin ahondar en las profundidades de una definición técnicamente completa: “un conjunto de pronósticos referentes a un período precisado”¹⁵.

Cuando el Dr. Las Heras, en la obra citada, se refiere a la “materialización” de gastos y recursos, interpretamos que, las cantidades de dinero público que calculamos antes de ser necesitadas o utilizadas, comienzan a ser percibidas en la realidad. Ya no estamos ante “un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos”¹⁶, en esta etapa tenemos la posibilidad de verificar si esos resultados guardan simetría con los proyectados así como con los medios planificados para obtenerlos.

La opacidad presupuestaria se magnifica en esta fase del proceso presupuestario. En Honduras esta ha sido, durante muchas décadas, la tendencia sostenible. Las modificaciones presupuestarias que son las operaciones donde realmente se identifica como se está utilizando el presupuesto, se han mantenido en la oscura clandestinidad de la Administración Pública. En épocas pretéritas ni siquiera los legisladores tenían acceso a conocer el destino final que se le daba a los fondos públicos que ellos mismos habían aprobado, sencillamente porque no se enteraban de las modificaciones presupuestarias que se iban realizando durante el ejercicio fiscal.

Por la razón anterior, en las Disposiciones Generales del Presupuesto del año 1988, el Congreso Nacional, incluyó en el Art. 22 de las mismas, determinados mecanismos de control legislativo para que se tuviera acceso a las modificaciones presupuestarias; sin embargo, se produjo un caos administrativo porque se exigía que antes de efectuarse cambios a algunas asignaciones, era necesaria la aprobación legislativa y el dictamen previos de la SECPLAN. **La Administración Pública, casi se paralizó durante seis meses. En los años subsiguientes ya no aparece esta disposición, a la cual en el argot popular se le bautizo como: “la colita presupuestaria”.** En este caso se cometió un error garrafal: se pasa del extremo de la total oscuridad-ausencia de mecanismos para controlar las modificaciones presupuestarias, al otro extremo: una serie de exigencias burocráticas que paralizaron la ejecución del presupuesto. Lo ideal hubiera sido mantener el equilibrio.

La densa opacidad presupuestaria prevaleciente se revierte, un poco en el período 2007-2009, influida quizá por la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta situación se comprueba, contundentemente, al analizarse la ejecución y liquidaciones presupuestarias de los Ejercicios Fiscales 2007-2009 y luego la del período que abarcó nuestra auditoría social: 2010-2012.

En el período 2007-2009, se observó que las modificaciones presupuestarias se estaban detallando, no con el desglose óptimo que nos permitiera conocer, el destino pleno, que se le daba al dinero público. Sin embargo, hubo ráfagas de transparencia, al divulgarse un detalle de las modificaciones presupuestarias. Se publicaron las adiciones, traslados, los recursos propios generados por las instituciones y, en algunos casos, se indicaron las partidas presupuestarias que habían sido afectadas con toda la operación.

Para el período 2010-2012 se produce una involución: no se detallan las modificaciones presupuestarias y, al no hacerlo, ¿Cómo podríamos conocer la ejecución del gasto público? Observamos que hubo una divulgación

¹⁵ DEL RIO, Cristóbal, El Presupuesto, Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, México, 7ª. Edición. 2000, p. 1-5, 1-6.

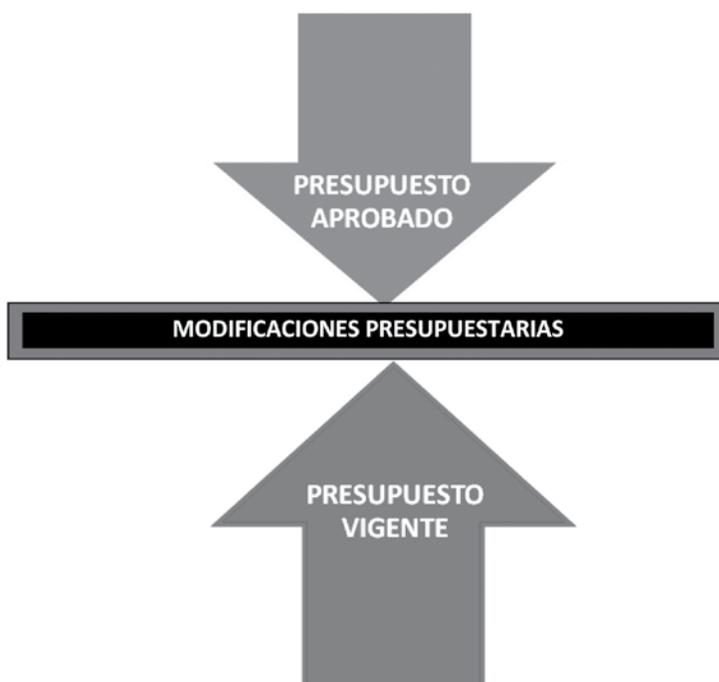
¹⁶ URBANO, Jorge; ORTIZ, Alberto, Presupuestos, Editorial: Mc Grauw²- Hill, Santa Fe de Bogota, 2ª Edición, 1995, p. 11.

cuantitativa de documentos presupuestarios; pero, a nivel cualitativo, se presentaron serias restricciones en materia de transparencia y acceso a la información presupuestaria. Por esta razón fue virtualmente imposible precisar, con exactitud, todos los movimientos u operaciones realizadas con respecto a LA EJECUCION de los fondos destinados para la pavimentación y conservación del Corredor de Occidente. La situación es aún más grave en el Fondo Vial, porque todas las operaciones que realiza, las difunde en forma global.

SEGUIMIENTO Y EVALUACION. Es la contrastación o cotejo del PRESUPUESTO APROBADO con el PRESUPUESTO VIGENTE y su respectiva EJECUCION, a fin de verificar el grado de cumplimiento físico y financiero con respecto a las previsiones realizadas originalmente

Es importante aclarar que el **PRESUPUESTO APROBADO** es aquel que fue votado legislativamente mediante el decreto correspondiente emitido por el Congreso Nacional. **PRESUPUESTO VIGENTE** es el que ha experimentado modificaciones presupuestarias ya sea por creación de asignaciones, disminución, aumento o traslado de las existentes, es decir de las que han sido aprobadas por el Poder Legislativo para determinado Ejercicio Fiscal. En consecuencia el factor determinante para que se efectúe la conversión de PRESUPUESTO APROBADO A MODIFICADO, la constituye la modificación o cambio que experimente el primero.

GRAFICO No. 4
PRESUPUESTO APROBADO Y VIGENTE



LIQUIDACION PRESUPUESTARIA. Es el conjunto de operaciones administrativo-contables, a través de las cuales se determina, después de haberse efectuado el cierre de determinado ejercicio fiscal, el monto de las cantidades liquidadas resultantes de la ejecución de los ingresos y egresos aprobados por el Congreso Nacional (PRESUPUESTO APROBADO), con respecto a los valores de los recursos y gastos, contenidos en los presupuestos que han experimentado modificaciones o cambios (PRESUPUESTO VIGENTE). En los informes de este tipo de liquidación, generalmente, se efectúa un análisis de la ejecución presupuestaria en base a la clasificación económica, institucional y de la cuenta ahorro-inversión y financiamiento.

Entre las citadas cantidades liquidadas se encuentran: disponibilidades de la Tesorería General de la República, el valor de los derechos pendientes de cobros, obligaciones por pagar, derechos liquidados, obligaciones reconocidas, los remanentes de asignaciones presupuestarias que, al no haber dado lugar al reconocimiento de obligaciones, han de anularse, sin perjuicio de la posible incorporación de algunas de ellas al ejercicio fiscal siguiente.

HALLAZGO No. 4

ESCASA O NULA INVERSION PUBLICA EN CA-4 EN CONTRASTE CON LOS INGRESOS RECAUDADOS EN DIFERENTES ACTIVIDADES DE LA REGION

El análisis financiero, especialmente a nivel presupuestario, así como el estudio del estado real de la inversión pública y la investigación de otros aspectos colaterales, nos han permitido descubrir que, durante los últimos tres años y, más específicamente del ejercicio fiscal 2012, la inversión de la infraestructura vial en la CA-4 a nivel de pavimentación ha sido nula y errática. En consecuencia la ejecución presupuestaria en **pavimentación** para la CA-4 se encuentra en niveles cercanos al cero.

En los consolidados de información que se han elaborado para el FONDO VIAL y SOPTRAVI (Anexos A y B), se puede constatar que el Gobierno de la República no ha asignado recursos para efectuar la pavimentación de nuevos tramos carreteros en la CA-4, no obstante que la carretera ya rindió su vida útil y se encuentra colapsada.

A pesar de los aportes y/o ingresos con los cuales la Zona de Occidente contribuye a la obtención del bien colectivo, que la pavimentación de la carretera CA-4 tiene una importancia estratégica a nivel geopolítico y comercial, se encuentra ubicada dentro de los programas y proyectos para erradicar la pobreza (ERP) y, representa por su misma, el despegue económico para la zona, disminución de accidentes y otros beneficios para sus pobladores, los diferentes gobiernos han seguido difiriendo o postergando su pavimentación. Se limitan a realizar paliativos de conservación vial o atención eventual de las emergencias y fallas geológicas. Por otra parte los fondos destinados para este menester no son escuálidos según se puede apreciar en los referidos consolidados.

HERRAMIENTAS DE AUDITORIA

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Permitió detectar las irregularidades legales, matemáticas, financieras, contractuales, buenas o nefastas prácticas administrativas y el avance físico de los programas y proyectos englobados en la CA-4.	<ul style="list-style-type: none">• Diferentes etapas del proceso presupuestario: formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación y liquidación.• Situación del ciclo de vida de los programas y proyectos;• Las distintas etapas del proceso de contratación pública.• Transparencia y acceso a la información pública;
Cruce horizontal de datos	Posibilitó que se confirmara la veracidad de los datos escrutados en diferentes fuentes.	Todas las dimensiones auditadas.
Análisis sistémico	Facilitó la ubicación de las discordancias entre los sistemas de inversión, contratación pública y SIAFI.	Ídem.

B. Herramientas/recomendaciones

C.

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
<p>Organización de grupos de vigilancia en la zona a nivel de municipios, comunidades o mancomunidades, para que, desde su lugar, monitoreen in situ, el estado real de la CA-4 y de los proyectos que se están ejecutando, maquinaria instalada, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el estado real de los programas y proyectos, para poder reclamar con más propiedad ante el gobierno de turno. • Una mayor probabilidad para estimar el costo de los trabajos que se realizan en cada tramo de la carretera que se está pavimentando o conservando. • Se detectan anomalías y desviación de fondos. 	<p>Todas las especificadas en el inciso A.</p>
<p>Talleres de capacitación sobre la operatoria presupuestaria, contractual y la ejecución de la inversión pública nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se sabrán las vulnerabilidades en los diferentes sistemas administrativos y se podrá reclamar con mayor conocimiento; • Los equipos de trabajo que se formen laborarán con más soltura, fluidez y pericia. En consecuencia se evitarían retardos, malos entendidos y falsas apreciaciones, por desconocimiento de la temática. • Se aprenderá a apreciar, desde el conocimiento impartido y adquirido, las falencias o irregularidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación Administrativa; • SIAF, SISPU; • Operatoria y ciclo de vida de los programas y proyectos de inversión.

<p>Estimulación, a través de premios, distinciones, etc., a los miembros de la comunidad que contribuyan eficientemente con las labores de monitoreo y vigilancia in situ.</p>	<p>Incrementará la cohesión social de la zona, lo cual permitirá las acciones populares.</p>	<p>Participación ciudadana.</p>
--	--	---------------------------------

HALLAZGO No. 5

FALENCIAS, IRREGULARIDADES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS EN LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIAS DECRETADAS PARA REALIZACIÓN DE TRABAJOS RELACIONADOS CON PROYECTOS CORRESPONDIENTES A LA CA-4

De conformidad con los Artículos 9 de la Ley de Contratación del Estado y 7 inciso g) de su Reglamento de Ejecución, debe entenderse por emergencia una situación especial que **requiere atención inmediata y urgente**. Según las normas citadas, este tipo de eventos se pueden atribuir a: acontecimientos naturales, epidemias, guerras, conmoción interior u otras circunstancias determinantes de calamidad pública. También se puede decretar una emergencia cuando ocurra una situación imprevista o excepcional que afecte sustancialmente la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos...

En consecuencia para que pueda decretarse una emergencia **deben** presentarse situaciones verdaderamente excepcionales que afecten **"sustancialmente"** la continuidad de la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos. Una precipitación pluvial normal de la zona, por ejemplo, no es una situación de emergencia, tampoco pueden justificarse como una emergencia cuando, por ejemplo, una tormenta, epidemia, etc., causa estragos en otros lugares, pero, sus repercusiones negativas no ocasionan daños "sustanciales" e imprevisibles, en este caso, en el tramo carretero que pretende repararse por motivos de "emergencia".

Se efectúa la anterior aclaración porque existe evidencia documental suficiente que prueba que diferentes autoridades, decretan estados de emergencia, simplemente para evadir requisitos de licitación y el cumplimiento de otras normas jurídico-reglamentarias.

En el consolidado de datos correspondiente al Fondo Vial (Anexo A), se incorporan, identificados con el No. 16, varios proyectos carreteros, relacionados con la CA-4. Fueron ejecutados al amparo de una emergencia decretada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Decreto Ejecutivo PCM-20-2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 32227 del 02 de junio de 2010). En el citado consolidado se han podido detectar los siguientes hallazgos:

- 1) De conformidad con las normas legales citadas en el párrafo primero, una situación de emergencia requiere ser atendida en **forma inmediata y urgente**. En este aspecto detectamos que la emergencia se decreta

en el año 2010 (02 de junio de 2010); sin embargo, en algunos casos, la misma se **atiende**, según el o los vínculos contractuales que se han analizado, hasta noviembre de 2010 o enero de 2011 y, siempre al amparo del mismo decreto de emergencia. Nos parece que, si se esperó tanto tiempo para atenderla, no se trata, realmente, de una emergencia, porque en el lapso que estuvo “sin hacerse nada” perfectamente se podría haber seleccionado al contratista y la oferta más favorable por los procedimientos legales aplicables normal y legalmente;

- 2) Se verificó que se celebraron contratos para atender estas emergencias, no obstante que, dada la naturaleza de las mismas, podrían haber sido atendidos urgentemente por la Unidad Ejecutora utilizando un mecanismo más expedito, por ejemplo la Administración Delegada. El hallazgo en este caso es que no se publicó en el portal de transparencia del Fondo Vial, el Decreto de Emergencia y la comunicación obligatoria que, al tenor del Art. 9, párrafo final de la Ley de Contratación del Estado, tenía que efectuarse a los órganos contralores del Estado, para que verificaran la regularidad integral en la gestión de la emergencia. Estos órganos, según nos fue comunicado, tampoco han verificado la regularidad integral de estos proyectos de emergencia;
- 3) Existen valores a los cuales, incorrectamente, se les pretende dar la categoría de **PRESUPUESTO VIGENTE**. Se trata de remanentes que quedaron del presupuesto del año 2010,. Según el párrafo final del Art. 33 de la Ley Orgánica del Presupuesto, “no obligan a su realización, sino en la medida que exijan las necesidades a satisfacer”. Es importante aclarar que los contratos vencieron en e año 2010, de manera que el compromiso de pagarlos no estaba a nivel de comprometido, supuestamente eran gastos **devengados/no pagados**. Esta circunstancia se tendría que averiguar más. No se hizo en el marco de esta consultoría por la negatoria del Fondo Vial a proporcionar la información respectiva.
- 4) Existen divergencias en la longitud de los tramos que se consignan en el Portal de Transparencia del Fondo Vial, con respecto a los informes de avance físico y financiero elaborados por esta institución. Da lugar a confusiones que no se pueden aclarar por la situación de opacidad prevaleciente.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Permitió detectar las irregularidades legales, matemáticas, financieras, de buenas o nefastas prácticas administrativas y el avance físico y financiero de los programas y proyectos difundidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes etapas del proceso presupuestario: formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación y liquidación. • Situación del ciclo de vida de los programas y proyectos de la CA-4. • Las distintas etapas del proceso de contratación pública. • Transparencia y acceso a la información pública.
Cruce horizontal de datos	Posibilitó que se confirmara la veracidad de los datos escrutados en diferentes fuentes.	Todas las dimensiones auditadas.

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
<p>Crear, dentro de la zona, comités o subcomités de vigilancia ciudadana, adecuadamente empoderados de su rol, a fin que midan, monitoreen y evalúen, empíricamente e in situ los daños “emergentes” ocasionados por desórdenes de la naturaleza u otros que se puedan apreciar por los sentidos. Se pueden fotografiar los tramos dañados, utilizar videos, medir la longitud y/o extensión del daño. Corroborar por los sentidos su magnitud y zonas afectadas realmente. La idea es que, a fin de sustentar cualquier acción futura, quede documentado el daño. Se sugiere levantar un acta con testimonios de los vecinos cercanos, así como una detallada descripción del daño, a fin de poderlo cuantificar en algún momento oportuno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si efectivamente se puede considerar al evento como una emergencia; • Determinar el tamaño (kilómetros) de los tramos atendidos bajo el estado de emergencia y, después, la magnitud de los daños que el gobierno ha reportado como “atendidos”; • Precisar, con exactitud, el tiempo en el cual sucedió la emergencia y si ésta, efectivamente, produjo los daños o fueron otras las causas; • Permitirá hacer mediciones del grosor “estándar” de calidad que mínimamente debe reunir el trabajo de conservación vial. 	<p>Transparencia en la gestión de crisis provocadas por emergencias.</p>

<p>Se sugiere capacitar a los miembros de los comités o sub-comités de vigilancia ciudadana, con respecto a los estándares de calidad, grosor de materiales, y demás sistemas empíricos que pueden utilizarse para medir la cantidad y calidad de trabajos de conservación de la red vial CA-4 así como los que se efectúen como proyectos/labores de emergencia”.</p>	<p>Permitirá hacer mediciones del grosor “estándar” de calidad que mínimamente debe reunir el trabajo de conservación vial;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de obras públicas; • Vigilancia ciudadana; • Niveles de empoderamiento de la población.
<p>Es recomendable monitorear, desde EROC u otras organizaciones interesadas, los portales de la Presidencia de la República y entes involucrados, para verificar si el Gobierno de la República está calificando erróneamente las emergencias que se pretenden declarar como tales.</p>	<p>Evitar cualquier actividad que propenda al no cumplimiento de procedimientos legales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción Administrativa; • Transparencia en la gestión pública.

HALLAZGO No. 6

INCONSISTENCIAS E IRREGULARIDADES EN MODIFICACIONES CONTRACTUALES SELECCIONADAS

Antes de iniciar nuestra explicación sobre la temática a la cual se refiere el título, se ha creído conveniente aclarar que, son variados y múltiples los hallazgos y subhallazgos que se han detectado en materia de **contratación administrativa** para programas y proyectos de la CA-4. Se puede asegurar, sin temor a equivocarnos, que la magnitud de los mismos es un **hallazgo en sí mismo**. En efecto, las irregularidades que, a nivel integral, se han descubierto engrosaron el tamaño de nuestra investigación a extremos que jamás previmos ni imaginamos. Su presencia es detectable, fácilmente, a pesar que, fue virtualmente imposible conseguir la información correspondiente en las dependencias involucradas. Esta circunstancia nos obliga a formularnos las siguientes preguntas: ¿Por qué los órganos contralores del Estado, han omitido las acciones y sanciones pertinentes ante tanta irregularidad evidente? ¿Qué sucedió con las firmas privadas contratadas para supervisar las obras o efectuar la verificación técnica, administrativa y legal de la ejecución contractual? ¿Por qué el control interno no funcionó? Todas estas instituciones han percibido fondos públicos para controlar o vigilar; pero han asumido una postura **rayana** en un *laissez faire* muy perjudicial para la sociedad hondureña, quien es realmente la verdadera propietaria de los recursos financieros que según las evidencias han sido mal administrados y a la cual, extrañamente, no se le quieren rendir explicaciones mucho menos las cuentas sobre su utilización.

Por las razones anteriormente explicadas se adoptaron dos decisiones: aislar de nuestro análisis, el tema de la contratación administrativa en programas y proyectos de la CA-4 para conferirle un tratamiento más profundo y específico en los meses subsiguientes. También se decidió seleccionar algunas muestras altamente significativas, para plantearlas en el contexto de esta auditoría social. Esta decisión nos proporcionará mayor tiempo para **completar** y revisar con mayor tiempo/minuciosidad la documentación que hemos recolectado o consigamos para sustentar los hallazgos que vayamos descubriendo, obtener los fondos que se requieren para costear los trabajos investigativos y, por supuesto, mejorar la labor crítico-analítica de verificación de la regularidad contractual.

Antes de proceder al desarrollo del objeto temático de este apartado y, obviamente, con el propósito de mejorar y/o facilitar los niveles de comprensión, también se ha considerado oportuno y conveniente, efectuar algunas explicaciones sucintas sobre el tema de las modificaciones contractuales. Para este efecto a continuación efectuamos las siguientes conceptualizaciones legales:

- 1) **MODIFICACIONES CONTRACTUALES ADMINISTRATIVAS.** Son cambios y/o variaciones ineludibles que experimentan, al momento de su ejecución, algunos vínculos contractuales suscritos y formalizados legalmente entre la Administración Pública y contratistas particulares. Se conviene efectuarlas, al amparo de la legislación vigente, para salvaguardar el interés público, los derechos del contratista, preservar el equilibrio económico-financiero del contrato, o por caso fortuito/ fuerza mayor sobrevinientes a la celebración de los mismos y, siempre y cuando, se acredite y pruebe o justifique debidamente, tanto su ocurrencia como los efectos negativos y emergentes que se han generado y ameritan modificar el contrato original.
- 2) **CASOS EN LOS CUALES PROCEDE UNA MODIFICACION CONTRACTUAL ADMINISTRATIVA.** Al tenor de los artículos 123 de la Ley de Contratación del Estado y 203 de su Reglamento de Ejecución, las modificaciones contractuales únicamente proceden en los siguientes casos:

- a) Cuando sean consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas en el momento del diseño o la contratación de las obras, de manera que introducirlas sea la única forma para satisfacer el **interés público** perseguido; y
- b) Aquellas que surjan de la prerrogativa que posee la Administración Pública, de conformidad con el Art. 119 de la Ley de Contratación del Estado, para modificar el contrato por razones de interés público, caso en el cual pueden no concurrir las causales especificadas en el inciso anterior; pero si la salvaguarda del interés público que pudiera ser menoscabado si el contrato se cumple de conformidad con los términos originalmente pactados. **Esta es una prerrogativa excepcional** para la Administración Pública.
- c) En ambos casos no se refieren al cambio del **objeto o causas** contractuales.

3. PARTES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE NO PUEDEN SER MODIFICADAS: Los elementos esenciales del contrato administrativo.

Elementos esenciales del Contrato Administrativo: Son algunos componentes o partes del mismo cuya concurrencia es absolutamente indispensable para dotarlo de existencia legal y/o validez jurídico-administrativa, de tal manera que si faltara uno de ellos, el vínculo contractual no tendría plena existencia jurídica o sería nulo ipso jure¹⁷. Se trataría de partes vitales del contrato, así como el corazón y el cerebro lo son para un ser humano. En consecuencia no son susceptibles de modificación, a diferencia del precio o plazo contractual, por ejemplo. Corresponden a estos elementos:

- **Consentimiento de las partes:** Es el elemento subjetivo del contrato público. Consiste en que ambas partes: la Administración Pública, actuando como sujeto de Derecho Público, y él o los contratistas privados o, en algunos casos, otro sujeto de Derecho Público, llegan a un **acuerdo de voluntades** sobre una cuestión o asunto determinado. Por ejemplo cuando convinieron las cláusulas o condiciones para ejecutar el **objeto** contractual, el cual se conceptualizará más adelante en este apartado.

Es importante aclarar que, en el aspecto del consentimiento, las partes o sujetos que concurren a otorgarlo deben, en el caso de los particulares o contratistas privados, poseer **capacidad** legal para obligarse. En cuanto a los sujetos de Derecho Público devienen obligados a tener **competencia** legal para su celebración, tanto en lo que respecta al órgano jurídico que se vincula contractualmente, como a la persona natural que revistiendo el carácter de funcionario o autoridad pública representa, por delegación de la Ley, a la Administración Pública.

- **Objeto contractual:** Es el resultado directo, lo que desea obtener o se propone alcanzar la Administración Pública al obligarse contractualmente, por ejemplo al celebrar un contrato de obra o construcción de un proyecto de pavimentación en la CA-4. El objeto en este caso se traduce en la **“obligación de hacer”** una obra en beneficio de la colectividad, por eso se le otorga el calificativo de contrato de obra pública. En el expediente de contratación que se debe abrir, **obligatoriamente**, al inicio del proceso, se debe especificar, con claridad meridiana, cual es el objeto contractual.
- **Causa contractual:** Es el porqué o las circunstancias de hecho y de derecho que, en cada caso particular, dan origen o motivan a la Administración Pública a celebrar determinado contrato administrativo, es decir la razón justificativa para la suscripción del mismo. También debe constar en el expediente de contratación. Por ejemplo no se podría construir una escuela pública donde la población es casi inexistente, solamente

¹⁷ M. Cáliz G., Las potestades de la Administración Pública en la Ejecución del Contrato Administrativo, año 1979, página No. 5.

porque se le ocurrió así a un político-gobernante que nació en ese lugar. Tampoco se podría construir un hospital de primera, en una zona impenetrable para la población. En este caso, legalmente, se exige la priorización previa de los proyectos. La efectúa la Dirección General de Inversión Pública. Sin esta nota de prioridad se incumple una obligación legal y el funcionario autorizante del contrato incurría en responsabilidad legal, la cual se agravaría en el caso de surgir imponderables contractuales que irroguen daños y perjuicios. Precisamente este riesgo es el que se pretende evitar al exigirse la nota de prioridad.

- **Formas/formalidades.** A diferencia del contrato civil, en el administrativo la forma es una regla general. Se requiere en consecuencia cumplir, como requisito de validez, con determinadas formas y formalidades exigidas por las leyes o los reglamentos administrativos. "La forma constituye un elemento esencial complementario cuya causa final es el interés público válidamente asegurado y garantizada con su estricto cumplimiento legal o reglamentario"¹⁸.

En síntesis podría considerarse como una modificación contractual UN CONTRATO AL CUAL SE HA CONVENIDO CAMBIARLE ALGUNAS ESTIPULACIONES CONTRACTUALES, excepto en sus elementos esenciales, los cuales deben permanecer incólumes porque se refieren a su esencia (Arts. 123 párrafo primero de la Ley de Contratación del Estado y párrafo segundo del Art. 205 de su Reglamento de Ejecución.

De conformidad con nuestra legislación contractual administrativa vigente, así como de la Teoría de la Imprevisión-riesgo imprevisible y sobreviniente, las CAUSAS y/o causales, para modificar un contrato administrativo deben ser:

- a) Imprevisibilidad de hecho, ya que si éste se pudo prevenir o era de naturaleza evitable, se reputaría, entonces, que el contratista particular suscribió el vínculo respectivo, asumiendo el riesgo potencial. La Ley de Contratación del Estado, se refiere a necesidades nuevas o de causas técnicas **imprevistas (imposibles de prever)** en el momento del diseño o la contratación de las obras;
- b) Posibilidad de cumplimiento del contrato. Se supone que el acaecimiento del suceso y su causa se produjeron en el instante preciso en que el contrato estaba vigente y, lo más importante: que al presentarse no generó un estado en el cual la rescisión o resolución del contrato no era la mejor opción para la Administración Pública, es decir que era susceptible de una modificación contractual o seguirse ejecutando;
- c) Puede suceder que el hecho/causa sobreviniente ocasione una grave onerosidad en perjuicio del contratista privado que le impidan continuar cumpliendo el contrato original¹⁹.

La Ley de Contratación dispone como causal de rescisión/resolución de un contrato el hecho que el mismo se incrementé más allá del 20%. También se ha regulado en dicha Ley el reconocimiento de la cláusula escalatoria o de revisión de precios cuando ésta se haya pactado y, obviamente, el atraso de la Administración Pública por más de cuatro meses y siempre y cuando NO SE HUBIERA ESTABLECIDO OTRO PLAZO DIFERENTE.

¹⁸ Jorge Canasi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1974, vol. II, P. 196.

¹⁹ Ariño Ortiz Gaspar. Teoría del Equivalente Económico en los contratos administrativos 1ª. ed., Madrid, España, página No. 293.

Explicados los conceptos anteriores, a continuación procedemos a analizar algunas modificaciones de determinados vínculos contractuales-administrativos, suscritos para ejecutar algunos tramos carreteros en la CA-4.

PROYECTO DE PAVIMENTACION TRAMO CARRETERO DULCE NOMBRE DE COPAN

Imagen No. 1



Imagen No. 2



CUADRO No. 2

HISTORIAL PAVIMENTACIÓN DE LA CARRETERA DULCE NOMBRE DE COPÁN, EN EL DEPARTAMENTO DE COPÁN, CON UNA LONGITUD APROXIMADA DE 8.2 KILÓMETROS.

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL CONTRATO ORIGINAL	CONTENIDO/JUSTIFICACIONES PRIMERA MODIFICACION CONTRACTUAL	CONTENIDO/JUSTIFICACIONES SEGUNDA MODIFICACION CONTRACTUAL
<p>FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO CONSTRUCCION: 21 de diciembre de 2007.</p> <p>EJECUTOR CONTRACTUAL: Constructora Continental Delta, S.A. de C.V., (CONDELTA).</p> <p>OBJETO CONTRACTUAL : Pavimentación de la carretera Dulce Nombre de Copán, en el Departamento de Copán, con una longitud aproximada de 8.2 kilómetros.</p> <p>PLAZO CONTRACTUAL: 12 meses contados cinco días a partir de la orden de inicio, la cual se emitió el 10 de abril de 2008. Normalmente el contrato terminaría el 15 de abril de 2009.</p> <p>MONTO CONTRACTUAL ORIGINAL: Lps.26,983,692.85</p>	<p align="center">Justificaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Conveniencia de utilizar concreto hidráulico para pavimentar 2.4 kilómetros (se ajustaron conceptos en cuanto a valor y tiempo (se incrementó el plazo, por este motivo, en 75 días más); 2) Se pactó cambiar el tipo de bordillo a uno integrado de concreto; 3) Fuertes lluvias que sobrepasaron el nivel de precipitación aceptado (5 mm). La ejecución del contrato se retrasó 86 días; 4) Se cambió el volumen de excavación en aproximadamente 20,000 metros cúbicos. Se requirieron 36 días más para ejecutar la obra; 5) Se convino la pavimentación adicional de 1.6 kilómetros (desvío de acceso al municipio de Dolores. Por esta nueva obra el plazo se vio incrementado en 120 días y su valor en Lps. 5,465,590,47; <p align="center">Contenido de la modificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Incremento del plazo en 10 meses con 15 días. Nuevo plazo: 22 meses con 15 días. Con el nuevo plazo la obra se concluiría el 28 de febrero de 2010. Incremento del monto contractual en 12, 023,008.20. Nuevo monto: L. 39, 006,701.05. 2) PORCENTAJE DE INCREMENTO: 44,55%. 3) Esta modificación fue suscrita en Tegucigalpa, M.D.C., el 13 de agosto de 2009, según el contrato modificado. Sin embargo, en la petición ante el Congreso Nacional se consignó el 06 de abril de 2009. Fue aprobada por el Congreso Nacional el 16 de diciembre de 2009, mediante Decreto Legislativo No. 260-2009. Publicado el 29 de marzo de 2011 en la Gaceta No. 32,479. 	<p align="center">Justificaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Situación política del país. Léase: golpe de Estado cívico-militar; 2) El Presupuesto de IER para 2009 fue aprobado hasta el tercer trimestre de 2009, lo cual limitó la asignación presupuestaria del proyecto, atrasando el pago de las estimaciones mensuales de la empresa, por ende afectando el ritmo de ejecución del proyecto; 3) Incorporación de nuevas actividades que aumentan el monto y plazo. <p align="center">Contenido de la modificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 4) Incremento del plazo en 10 meses. Nuevo plazo: 32 meses con 15 días. Con el nuevo plazo la obra se concluiría el 31 de diciembre de 2010; 5) Incremento del monto contractual en 4, 915,148.73. Nuevo monto: 43, 921,849.78. Se incrementó el contrato en L. 16, 938,156.93. 6) PORCENTAJE DE INCREMENTO CON LAS DOS MODIFICACIONES: 63% 7) Esta modificación fue suscrita en Tegucigalpa, M.D.C., el 22 de febrero de 2010. Fue aprobada por el Congreso Nacional el 29 de julio de 2010, mediante Decreto Legislativo No. 100-2009. Publicado el 1º de noviembre de 2010 en la Gaceta No. 32,354.

**CUADRO No.3
CONTRATO DE SUPERVISION**

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL CONTRATO ORIGINAL	CONTENIDO/JUSTIFICACIONES PRIMERA MODIFICACION CONTRACTUAL	CONTENIDO/JUSTIFICACIONES SEGUNDA MODIFICACION CONTRACTUAL
<p>FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO: 14 marzo de 2008.</p> <p>EJECUTOR CONTRACTUAL: Ingenieros Contratistas Especializados S. de R.L., (INGECE).</p> <p>OBJETO CONTRACTUAL : Supervisión del Proyecto: Dulce Nombre de Copán, en el Departamento de Copán, con una longitud aproximada de 8.2 kilómetros.</p> <p>PLAZO CONTRACTUAL: 13 meses con 15 días contados a partir de la orden</p>	<p align="center">Justificaciones:</p> <p>1) Después de evaluar las necesidades del proyecto, se advirtió la conveniencia, de utilizar concreto hidráulico para pavimentar una longitud de 2.4 kilómetros dentro del casco urbano de Dulce Nombre de Copán, es por esa razón que se ajustan determinados conceptos. En algunos casos se disminuyen y se agregan nuevos conceptos con las cantidades consideradas necesarias para esta estructura de pavimento, además con este cambio es requerido aumentar 75 días el plazo de ejecución.</p> <p>2) La Alcaldía Municipal ya ha pavimentado con concreto hidráulico algunas calles. Es correcto seguir con este plan ya que los costos de mantenimiento, son menores y el pavimento tendrá mayor vida útil. Además dentro del casco urbano estaba planificado construir aceras y bordillos. Con este tipo de pavimento aumenta la duración de los mismos. Derivado de este cambio de estructura de pavimento, también se requiere cambiar el tipo de bordillo a uno integrado de concreto.</p> <p>3) Durante la ejecución del proyecto se han producido fuertes lluvias</p>	<p align="center">Justificaciones:</p> <p>1) Situación política. Léase: golpe de Estado cívico-militar;</p> <p>2) El Presupuesto de IER²⁰ para 2009 fue aprobado hasta el tercer trimestre de 2009, lo cual limitó la asignación presupuestaria del proyecto, atrasando el pago de las estimaciones mensuales de la empresa, por ende afectando el ritmo de ejecución del proyecto;</p> <p>3) En el desarrollo del proyecto se ha visto la necesidad de incorporar nuevas actividades adecuándose a los requerimientos reales del proyecto.</p> <p align="center">Contenido de la modificación:</p> <p>1) Incremento del plazo en 10 meses. Nuevo plazo: 32 meses con 15 días.</p> <p>2) Incremento del monto contractual en 4, 084,580.01. Nuevo monto: 12, 698,906.39.</p> <p>3) Esta modificación fue suscrita el 07 de junio de 2010, según el contrato</p>

²⁰ Ingresos y Egresos de la República.

<p>de inicio.</p> <p>MONTO CONTRACTUAL:</p> <p>4, 072,770.63.</p>	<p>que sobrepasan el nivel de precipitación aceptado (5 mm), provocando un atraso en la ejecución de 86 días, esto soportado con la información plasmada en la bitácora y en los registros de lluvias de la supervisión.</p> <p>4) Ha sido necesaria la construcción de obras de protección de la estación 1 +800 a la estación 2+000 dando como resultado un volumen adicional de excavación de aproximadamente 20,000 M3, el contratista ha necesitado 36 días para ejecutar esta obra.</p> <p>5) Se amplía el alcance del proyecto para incluir la construcción y pavimentación de 1.6 kilómetros, correspondientes al desvío de acceso al Municipio de Dolores. Y por este incremento en las cantidades de obra le corresponde un aumento proporcional del plazo de 120 días.</p> <p>6) Los salarios aumentan anualmente de conformidad con el Acuerdo Ejecutivo No. OOO470 del 01 de junio de 2001 y en cumplimiento al Acuerdo No. STSS-374-STSS 2008, aprobado el 23 de diciembre del 2008, donde se fija el salario mínimo en Lps. 5,500.00 para el área urbana.</p> <p>7) A la Empresa Constructora se le incrementó su período de tiempo en DIEZ (10) MESES CON QUINCE (15) DIAS, por lo cual es necesario ampliar el tiempo a los servicios prestados por parte de la supervisión para darle la cobertura necesaria.</p>	<p>modificado; sin embargo, en la petición para aprobación legislativa aparece que fue suscrita el 27 de marzo de 2010. Fue aprobada por Decreto Legislativo No. 105/2010 del 29 de julio de 2010. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta con el No. 32,328 el 29 de octubre del 2010.</p>
--	---	--

Contenido de la modificación:

- 1) Incremento del plazo en 10 meses con 15 días. Nuevo plazo: 24 meses.
- 2) Incremento del monto contractual en (L, 4, 541,555.75. Nuevo monto: 8, 614,326.38.
- 3) Esta modificación fue suscrita el 04 de mayo de 2009, según el contrato modificado. Fue aprobada por Decreto Legislativo No. 259-2009. Se publica en la Gaceta No. 32,328 el 29 de septiembre de 2010.

HALLAZGOS DESCUBIERTOS EN ESTE PROYECTO:

- 1) Según los cuadros anteriores los contratos suscritos para ejecutar este proyecto (construcción y supervisión) han sido modificados dos veces, pero, hasta la fecha la obra aún no ha sido concluida.
- 2) Con las modificaciones contractuales introducidas a la **construcción de la obra**, se incrementa en un 63% la cuantía o monto del contrato. Su plazo de ejecución también se aumentó en un 1687%. Se cambia, **sustancialmente**, el objeto contractual al incorporar un tramo carretero nuevo: desvío al Municipio de Dolores (1,6 kilómetros). Esta obra adicional representa un 20% con respecto al contrato- proyecto inicial. El tramo carretero que se adiciona es susceptible de separación y, consecuentemente, de ser utilizado o tratado en forma totalmente independiente, con respecto al proyecto pavimentación de la carretera Dulce Nombre de Copán.
- 3) No se ha pedido modificar la nota de prioridad del proyecto. Según consta en el registro de la Unidad de Análisis y Evaluación de Proyectos de la Dirección General de Inversiones Públicas, dependiente de la Secretaría de Finanzas, se emitió la respectiva nota de prioridad, mediante **Oficio No. 215-2007**. La Analista responsable fue la Licenciada Lourdes González, consecuentemente si se analizó la viabilidad de la construcción del proyecto (económica, legal, institucional y, obviamente la necesidad de efectuarlo o sea la causa contractual) para favorecer el interés de la colectividad;

En la nota de prioridad solicitada, sólo se contempló la construcción de la etapa a la cual se refiere el contrato suscrito: Dulce Nombre de Copán. A la obra adicional se le puede considerar "otro proyecto". En este caso se ha variado el **objeto** del contrato a pesar que su característica es la de ser **inmutable**, salvo casos verdaderamente excepcionales donde la Administración Pública, puede ejercer la potestad/ prerrogativa pública de modificar el contrato por razones de interés público, tal como fue explicado en anteriores párrafos de este documento;

- 4) En la modificación No. 1 sólo se enuncia que ésta se efectúa porque se incorporaría obra adicional. En este caso la decisión de aumentar obra adicional no justifica la modificación del contrato per se. Ante estas circunstancias nuevas, la Administración Pública debió justificar, suficientemente, las ventajas que reportaría incorporar la construcción del proyecto adicional dentro de otro proyecto similar. Especialmente devenía obligada a motivar, inequívoca y adecuadamente la conveniencia o ventajas que reportaría para el Estado, incorporar esta obra nueva, especialmente porque para hacerlo se estaría obviando el proceso de selección del contratista particular y de la oferta o propuesta, lo cual podría, si no se prueba lo contrario, considerarse como un mecanismo para eludir estos requisitos de “escogencia”;
- 5) De conformidad con el Cuadro No 2. (construcción), el contrato tendría que haber concluido, normalmente, el **15 de abril de 2009**; sin embargo, está documentado por nosotros que la primera modificación se suscribe hasta el 13 de agosto de 2009, no obstante que en la solicitud que se presenta al Congreso Nacional se expresa que la fecha de su firma es el 06 de abril de 2009. Consecuentemente existe disparidad. Nuestra interrogante al respecto es la siguiente: ¿La obra adicional (pavimentación desvío a Dolores), se ordenó efectuarla antes que concluyera, normalmente el contrato original, o se pensó incorporarla después? Las modificaciones deben solicitarse antes de cumplirse el plazo del contrato original pactado, caso contrario el contratista particular corre el riesgo que se le decrete incumplimiento contractual. Por otra parte una modificación contractual sólo es válida cuando ha sido publicado el instrumento jurídico de su aprobación, antes no tiene ninguna existencia en el ámbito legal-institucional. En este caso el Decreto Legislativo se publica hasta el 29 de marzo de 2011, es decir casi dos años después de la fecha en la cual debía haberse concluido el contrato original (15 abril de 2009). La situación es absolutamente anormal desde el punto de vista administrativo y legal;
- 6) En el hipotético caso que se argumentara falta de pago al contratista particular, como causa del atraso/paralización de obras, consideramos que la decisión administrativa de adjudicarle la pavimentación de otro tramo carretero, es absolutamente irregular dado que si no cumplió el contrato original POR SU SITUACION FINANCIERA O FALTA DE PAGOS, el riesgo de incumplimiento sería mayor en cuanto a la construcción de la obra nueva;
- 7) La segunda modificación se suscribe el 22 de febrero de 2010, es decir mucho antes que la primera modificación fuera aprobada o tuviera existencia legal (29 de marzo de 2011).
- 8) Se colige, de la información recopilada, que este proyecto estaba siendo financiado, parcialmente, con fondos de **PETROCARIBE**. Tenemos documentado que se han aducido problemas con la continuidad en la provisión de estos fondos y que, por este motivo se ha producido la paralización de las obras contratadas. Desde el punto de vista jurídico-contractual nos parece que, la paralización de las obras o su desfase evidente o incumplimientos contractuales sistemáticos que, en el contexto del mismo, se han sucedido, no se encuentran bien fundamentados en las modificaciones en referencia, tal cual ya lo expresáramos en párrafos anteriores, por las razones especificadas a continuación.
 - El contratista, legalmente, inició los trabajos de pavimentación el 15 de abril de 2008. En ese Ejercicio Fiscal, el **Congreso Nacional había aprobado** la cantidad de 120,000.000. Millones de Lempiras para esta obra. La cantidad sobrepasa el monto licitado y contratado (Lps. **26, 983,692.85**). Es importante recalcar que de estos fondos Lps. 70,000.000.00 correspondían a nacionales y 50,000.000.00 eran externos. De conformidad con el informe de seguimiento y evaluación de la gestión, aun cuando se modificó el presupuesto, durante 2008 y 2009, no había, consecuentemente, problemas de fondos. Se

estaba gastando la contrapartida nacional, tal cual se abundará en las explicaciones respectivas en los párrafos siguientes;

- En la ficha ejecutiva del proyecto, se encuentra registrado que, para el año 2010, **“La ejecución de Fondos Nacionales, es reportada por la UE mas no presupuestada en el SIAFI ya que es ejecución de sobrantes producto del pago a constructoras y supervisoras y que el BID este año reconoce al proyecto”**.

Es conveniente enfatizar que, en virtud de la naturaleza jurídica-contractual de este proyecto se le puede calificar como “continuado” debido a que se pactó que se concluiría en el ejercicio fiscal siguiente al cual se suscribió (abril 15, 2008), la aprobación legislativa del mismo reviste una relevante importancia, porque al tenor del párrafo final del Art. 15 de la Ley Orgánica del Presupuesto “implicará la autorización expresa para contratar las obras... hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes, debiendo determinarse el importe para cada una de las anualidades”.

En consecuencia devenía obligatorio, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, civil y criminal y, obviamente en nulidad contractual por falta de presupuesto, que la Administración Pública, asignara fondos para financiar este proyecto, en los ejercicios fiscales siguientes, según lo establece el citado Art. 15 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

- De conformidad con la ficha ejecutiva en referencia, registrada en la Dirección General de Inversión Pública, la cual fue elaborada bajo la responsabilidad de la Lic. Vilma Márquez, a quien se le puede consultar sobre la misma al teléfono No. 2225-0115, se gastó, en su totalidad, la contraparte de estos fondos, la cual ascendía a Lps. **56,620.754.00**. Este valor supera, no sólo al monto contractual original sino al valor total del contrato modificado (Presupuesto vigente), al cual, obviamente, se le han sumado las modificaciones que se le incorporaron después.
- 9) Ante la hipótesis primaria con respecto a que el problema de paralización de obras u otros colaterales, se hubieran suscitado por el retiro de los fondos de PETROCARIBE, la solución legal inmediata, la encontramos en las Disposiciones Generales del Presupuesto vigentes en el Ejercicio Fiscal 2007, es decir la fecha en la cual se suscribió el contrato original. En estas normas legales se establecía, literalmente: “En todo contrato financiado con fondos externos, **la suspensión o cancelación del préstamo** o donación, podrá dar lugar a **la rescisión o resolución del contrato, sin mas obligación por parte del Sector Publico, que al pago correspondiente a las obras o servicios ya ejecutados a la fecha de vigencia de la rescisión o resolución del contrato**. Igual sucederá en caso de recorte presupuestario de fondos nacionales que se efectúe por razón de la situación económica y financiera del país, la estimación de la percepción de ingresos menor a los gastos proyectados y en caso de necesidades imprevistas o de emergencia. **Lo dispuesto en este Artículo deberá estipularse en todos los contratos que se celebren”**... (las líneas las acentuamos nosotros para destacar su importancia).

El contratista aceptó esta causal de rescisión o resolución contractual en el inciso j) de la Cláusula XIX, no obstante que, omitió la siguiente condición, la cual legalmente debió consignar, porque la ley en referencia así se lo exigía: “sin mas obligación por parte del Sector Público, que el pago correspondiente a las obras o servicios ya ejecutados a la fecha de vigencia de la rescisión o resolución del contrato”.

La citada omisión en el contrato no significa que el contratista particular esté autorizado para no cumplir la obligación contractual en referencial, porque la misma está contenida en las mencionadas Disposiciones (ES UNA LEY Y POR LO TANTO TIENE UN MAYOR RANGO JURIDICO QUE EL CONTRATO);

La aplicación a nivel de praxis del artículo en referencia era obligatoria desde el punto de vista jurídico y de correcta gestión administrativa-financiera, porque se hubiera evitado el encarecimiento del contrato por varios conceptos, especialmente por cláusula escalatoria o de revisión de precios;

10) En la segunda modificación contractual, uno de los argumentos o causales que se invocaron está relacionada con la situación política del país. Si se está haciendo referencia al golpe de Estado, es importante recordar que este evento sucedió el 28 de junio de 2009. No se argumenta esta causa para justificar la primera modificación aún cuando la misma fue suscrita el 13 de agosto de 2009 cuando estaba en plena efervescencia dicho “fenómeno político”. Esta causa de atraso y/o paralización es el sustento con el cual pretenden justificar la **segunda modificación** que fue suscrita el 22 de febrero de 2010. En este aspecto es nuestra opinión que:

- ❖ Para la fecha de suscripción de la segunda modificación (valga la cacofonía), ya se habían disipado los efectos que se produjeron en la **cima de la crisis que culminó en el golpe de Estado cívico militar**. En esa época ya se habían realizado elecciones y el nuevo presidente estaba a punto de tomar posesión del cargo;
- ❖ Es verídico que los efectos del suceso en referencia fueron nefastos para el país; sin embargo se tendría que demostrar, no simplemente decir: que se paraliza el tramo en ejecución porque en la zona no se podía trabajar por el estruendo de las bombas, porque los grupos de oposición realizaban acciones violentas contra trabajadores, no se podía transitar por las vías, etc. En otras palabras que el “acontecimiento político por si mismo, no puede ser causal de retraso o incumplimiento del contrato” se tendría que comprobar, fehacientemente que, los efectos del mismo afectaron dicho cumplimiento;

11) Suponiendo que se **comprobara** que el golpe de Estado estaba incidiendo, negativamente, en el cumplimiento del contrato, la Administración Pública, con el propósito de evitar perjuicios mayores especialmente los de tipo pecuniario, debió suspender las obras y luego resolver el contrato, tal como lo prescribía el Art. 127 de la Ley de Contratación del Estado. Por otra parte al acaecimiento de este evento se le consideraría caso fortuito o fuerza mayor, según se estipuló en el contrato original. En ese caso y, al tenor del párrafo final del Art. 121 de la Ley de Contratación del Estado, al contratista particular se le “liquidará únicamente la parte efectivamente ejecutada y los gastos en que haya incurrido razonablemente en previsión de la ejecución total del contrato”. Si se actuó en forma contraria, los funcionarios autorizantes han incurrido en responsabilidad civil, administrativa y penal.

Para reforzar la argumentación anterior, es importante agregar que, en la cláusula XV del contrato original se califica como FUERZA MAYOR: “causas imprevistas fuera del control del Contratista incluyéndose pero no limitándose a: actos de Dios, actos del enemigo público, actos de otros contratistas en la ejecución de los trabajos encomendados por el Gobierno, incendios, inundaciones, epidemias, restricciones de cuarentena, huelgas, embargos sobre fletes, **etc.** En el contrato original se pactó que: “este Contrato podrá ser suspendido y/o cancelado parcial o totalmente por el gobierno, por causas de fuerza mayor que a su juicio lo justifiquen. En tal caso el Gobierno hará una liquidación de los trabajos realizados a la fecha y pagará al Contratista una compensación justa y equitativa convenida de mutuo acuerdo”.

12) Para justificar la segunda modificación se invoca esta causal: el Presupuesto de IER²¹ para 2009 fue aprobado hasta el tercer trimestre de 2009, lo cual limitó la asignación presupuestaria del proyecto, atrasando el pago de las estimaciones mensuales de la empresa, por ende afectando el ritmo de ejecución del proyecto.

²¹ Ingresos y Egresos de la República.

Diferimos con el contenido de esta justificación por los motivos siguientes:

- ❖ Al tenor de los Arts.368 de la Constitución de la República y, específicamente, del 29 de la Ley Orgánica del Presupuesto “cuando al inicio del Ejercicio Fiscal estuviese pendiente de aprobación el presupuesto total del Estado a que se refiere el artículo 10 de esta Ley, continuará vigente el correspondiente al año anterior”. Obviamente se efectúan los ajustes correspondientes. Nos consta que el espíritu de este Art., es, precisamente, que no se argumente la paralización de actividades por falta de aprobación del PGIER.
- ❖ Aunado a lo anterior, en la estipulación No. XIX del contrato original: CAUSAS DE RESCISION O CANCELACION DEL CONTRATO, se conviene en que: “el Gobierno podrá sin responsabilidad alguna, dar por terminado el derecho del contratista para proseguir la ejecución de la obra contratada, por las causas estipuladas en las leyes y además por las causas siguientes: ...Por la suspensión o cancelación del préstamo o donación que provee financiamiento a este contrato, **o el recorte presupuestario de fondos nacionales**”.

La cláusula anterior es una “estipulación de salvaguarda” a favor de la Administración Pública. Si dejó de aplicarse, la responsabilidad integral corresponde a los funcionarios encargados de la ejecución del contrato. Por otra parte si el contratista, ante las adversidades o eventualidades sobrevinientes que le perjudicaban, omitió hacer el reclamo respectivo O RESCINDIR EL CONTRATO en el término pactado contractualmente, perdió todo derecho. De este tema se abundará en forma menos elemental, en el análisis contractual específico que se está realizando y, al cual ya nos referimos, en anteriores párrafos de este documento.

Otra causal que se invocó para justificar la segunda modificación contractual es la siguiente: “en el desarrollo del proyecto se ha visto la necesidad de incorporar nuevas actividades adecuándose a los requerimientos reales del proyecto”. En este aspecto nuestras observaciones son:

No resulta lógico asignarle al contratista particular mayores obras-actividades dado que el contrato no se estaba cumpliendo normalmente;

- ❖ No se han especificado las “nuevas actividades”. En este sentido era obligatorio que, además de especificarlas, se demostrara que eran necesarias para obtener el objeto contractual/interés público inherente.
 - ❖ La segunda modificación adquiere vigencia (comienza a existir legalmente), el 1º de noviembre de 2010, es decir al ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 32,354. Lo insólito del caso es que, cuando se produce la vigencia de esta modificación, la primera aún no tenía eficacia jurídica ya que no había sido publicada en dicho diario oficial. Esta publicación se efectuó hasta el 29 de marzo de 2011 en la Gaceta No. 32,479;
- 13) En cuanto respecta al análisis preliminar del contrato de supervisión, sólo podemos afirmar, en base al estudio documental que hemos efectuado, que los argumentos o sustentos en los cuales se soportan las dos modificaciones que se realizaron al contrato original, se ajustaron, casi literalmente y sin ninguna reserva u oposición, a las del contrato de pavimentación. También es de relevante importancia que se aclare lo siguiente: el supervisor tiene responsabilidad solidaria al autorizar las modificaciones contractuales objeto de estudio y control social;

- 14) Desconocemos si la cláusula de revisión de precios y la figura de la administración delegada fueron correctamente aplicadas. En forma apriorística hemos observado y documentado que ambos conceptos se aplicaron en forma anómala y repetida. Por otra parte se convino que la administración delegada se usaría, nada más para el **mantenimiento**. El resultado definitivo de este hallazgo negativo se obtendrá o ratificará, sin lugar a dudas, cuando concluyamos el **análisis contractual** que hemos citado varias veces;
- 15) El encarecimiento de ambos contratos (construcción y supervisión), es incuestionable. El agravante es que la obra no ha sido concluida, a pesar que ya han transcurrido casi cinco años del plazo original que se convino para terminar la totalidad del proyecto licitado y contratado (15 de abril de 2008). Los perjuicios para el Estado, especialmente para su población, han sido innumerables. Los más destacados es que durante ese largo tiempo no se han recibido los beneficios esperados con la pavimentación, los daños acaecidos, el lucro cesante y otras externalidades negativas que han sobrevenido a raíz de la paralización de las obras.
- 16) Las modificaciones contractuales acumuladas que se la han efectuado a este proyecto superan el 25%, lo cual no está permitido por la Ley. En efecto la Ley de Contratación del Estado, en su Artículo 123 establece, literalmente: "...el valor de las modificaciones acumuladas no podrán exceder del veinticinco por ciento (25%) del monto inicial del contrato o **referirse a objeto o materia diferente al originalmente previsto**". El acentuado es nuestro.
- 17) En la norma legal citada y, en forma **aparentemente** contradictoria, se continúa expresando, a renglón seguido: "...si excediese del veinticinco por ciento (25%) requerirán aprobación del Congreso Nacional".

Cualquier persona que leyera el artículo antes transcrito, incluso quienes tengan conocimientos en materia jurídica-contractual-administrativa, pudieran interpretar que existe un contrasentido; pero no es así. La facilitadora-consultora de la presente auditoría social, fue partícipe-pionera en la totalidad del proceso de elaboración-concertación de la primera Ley de Contratación del Estado y de la modificación de esta Ley, en la primera parte del proceso. También participó en la concertación del anteproyecto del Reglamento de Ejecución. Por esta razón conoce la intención que se tuvo al incluir la norma jurídica-contractual citada y, posteriormente, cuando en el referido Reglamento de Ejecución, se intentó aclarar la aparente contradicción la cual, dicho sea de paso, se produjo al momento de la aprobación de la Ley de Contratación del Estado (R), en el seno del Congreso Nacional, cuando se le mutiló al referido artículo una parte importante del mismo A continuación explicamos los fundamentos de la excepción al 25%:

- ✓ Tal como ya fue explicado, normalmente una modificación a un contrato administrativo, se produce por imponderables que no pudo prever ni detectar tanto la Administración Pública como el contratista particular al momento de la licitación o de suscribirse el vínculo contractual respectivo. Se trata de causas sobrevinientes al contrato o que existiendo era imposible conocerlas, por ejemplo y, en este caso: los metros adicionales que se tuvo que excavar, las lluvias fuera del régimen de precipitación pluvial regular en la zona, los efluvios del golpe de Estado u otros eventos de esta naturaleza (debe probarse que impactaron negativamente en el cumplimiento normal del contrato). En estos casos el valor de la obra puede ser incrementado hasta un 25%, lo mismo que su plazo de ejecución y, siempre y cuando lo apruebe la Administración Pública con base en el informe que al respecto debe rendir el supervisor de la obra. Generalmente se trata de obras accesorias o complementarias del proyecto original.
- ✓ Es importante aclarar que se consideró, al momento de socializarse la LCE (R), que un 25% era el porcentaje normal que podría modificarse a un contrato administrativo, porque si ya sobrepasaba ese valor se tendería a cambiar la ESENCIA U OBJETO del mismo. Según las opiniones técnicas que al respecto se

solicitaron, se consideró que hasta este porcentaje, no se rebasarían los límites de la normalidad en las modificaciones de un contrato. Obviamente nunca se podría modificar el OBJETO CONTRACTUAL porque estaríamos ante un nuevo contrato, caso en el cual también variaría, **sustancialmente**, la planificación, diseño y contenido contractual original;

- ✓ Fuera de los casos anteriores y, **excepcionalmente**, se pueden presentar situaciones en las cuales la Administración Pública, puede ejercitar la prerrogativa de modificar el contrato por razones de interés público. Esta potestad se encuentra regulada en el numeral 2) del artículo 119 de la Ley de Contratación del Estado.

En el caso anterior se trata de situaciones también imprevisibles al momento de planificarse, diseñarse y/o priorizarse la obra y suscribirse el respectivo contrato, las cuales, por supuesto, deben ser atendidas para no lesionar el interés público. Si la prerrogativa se ejercitase por imponderables debidos a un mal diseño de la obra, por ejemplo, al funcionario que autorizó y/o aprobó, en su oportunidad, ese estudio de preinversión tendría que responder o responsabilizarse, legalmente, por los daños y perjuicios que pudieran irrogarse. Se mide, en esta situación y, obviamente, al momento de producirse la causa-efectos respectivos, los costos de oportunidad, inclusive, al seleccionarse la conveniencia de proseguir con la contratación modificándose el contrato original.

Cuando la Administración Pública ejercita la anterior prerrogativa, la modificación contractual podría superar el 25% del contrato. Esta prerrogativa, se traduce en el “poder de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, produce situaciones jurídicas en que otros sujetos resultan obligados”²² Se le concede o es ínsita a la Administración porque representa, a diferencia del contratista particular, el interés de toda la colectividad, incluido dentro de la misma a dicho contratista. Por esta razón estas modificaciones son materia de **reserva legislativa** es decir que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional, representativo de la voluntad de los pobladores/gobernados de los 18 departamentos de Honduras.

- ✓ Es de palmaria importancia aclarar que, el ejercicio de la **potestad o prerrogativa** en referencia, tiene ciertas limitaciones: al igual que sucede en una modificación normal, tampoco se puede cambiar el **objeto y la causa contractual**. En la parte final del párrafo primero del Art. 123 de la Ley de Contratación del Estado, sólo se regula la situación en la cual una modificación puede rebasar el citado 25% sin que en ningún caso, pueda variarse el objeto o materia/causa contractual. Por ejemplo, en el caso particular, se contrató la pavimentación de un tramo carretero determinado en cuanto a su longitud, límites geográficos y demás situaciones que se han definido en los procesos previos, especialmente el licitatorio. Si se le adiciona otro tramo ha variado ese objeto o la esencia de lo contratado. El Art. 205 del Reglamento de Ejecución de la Ley de Contratación del Estado aclara esta situación al expresar, en cuanto a las modificaciones acumuladas, que aunque éstas excedieran del 25% “en ningún caso podrán referirse a objeto o materia diferente del originalmente previsto”... En el párrafo tercero de este mismo artículo se establece lo siguiente: “se entenderán que no se refieren a objeto o materia diferente las obras **accesorias o complementarias** del proyecto original”... (el acentuado es nuestro).

18) Las modificaciones contractuales se aprobaron en forma posterior y sus efectos se han retrotraído. Se vulneró el principio de irretroactividad de la ley en materia administrativa.

²² Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid 1970, volumen I., p. 394.

19) Otra justificación de la modificación No. 1 es la siguiente: “durante la ejecución del proyecto se han producido fuertes lluvias que sobrepasan el nivel de precipitación aceptado (5 mm), provocando un atraso en la ejecución de 86 días, esto soportado con la información plasmada en la bitácora y en los registros de lluvias de la supervisión”. Obviamente tendría que mencionarse sino comprobarse fehacientemente, no que se produjo esta anomalía climática, sino que la misma atrasó el proyecto. Existen casos en que se presenta un fenómeno de esta naturaleza; pero el contratista es tan eficiente o tiene pericia profesional, que ha planificado de antemano la ocurrencia de este “riesgo potencial” y ha previsto mecanismos para neutralizar daños eventuales.

PROYECTOS SELECCIONADOS CUYA EJECUCIÓN ESTA A CARGO DEL FONDO VIAL.

En los párrafos siguientes se analizarán tres proyectos cuya ejecución se encuentra a cargo del Fondo Vial. Los contratos de todos han sido modificados y, en consecuencia, su plazo contractual y cuantías han sido incrementados, en valores exagerados y/o fuera de lo normal para una modificación contractual.

Lamentamos, profundamente, que el Fondo Vial, nos haya negado la información que, sobre estos proyectos se solicitó en reiteradas ocasiones, principalmente porque los datos difundidos en el portal de transparencia de dicha dependencia, propendían a crear confusiones, dado que eran incompletos, contradictorios y difusos. La situación se agravó al contrastarlos con los publicados por SEFIN (Dirección General de Inversión Pública, Dirección General de Presupuesto y SIAFI). De este tema se abundará en el hallazgo correspondiente a las disparidades e irregularidades financieras.

Sin perjuicio de las enormes dificultades confrontadas, se procedió a realizar un análisis **preliminar** de la situación general de los proyectos seleccionados, el cual se espera analizar, con mayor profundidad, al investigarse en forma focalizada, las diferentes etapas de la contratación administrativa, vulnerabilidades e implicancias financieras de los programas y proyectos de inversión pública relacionados con los trabajos de pavimentación y conservación de las carreteras identificadas como: CA-4, CA-11 y CA-11 A. Se aclara que la documentación que el Fondo Vial no facilitó y, al hacerlo, obstruyó temporalmente esta auditoría social, fue casi completada en fuentes ajenas a dicho ente desconcentrado, cuando esta consultoría estaba finalizando. Por esta razón se omitió, en este documento, analizar los contratos originales y la modificación No.1 de los proyectos carreteros seleccionados. Sin embargo, los hallazgos detectados son valiosos y abundantes a pesar de este problema y, obviamente, reflejan la situación irregular en la gestión presupuestaria por parte de esta dependencia. En este caso surge la siguiente interrogante: **¿SI SE HA DETECTADO UNA MULTIPLICIDAD DE IRREGULARIDADES LEGALES, ADMINISTRATIVAS, TECNICAS Y DE OTRA NATURALEZA, CUANTAS MAS SE PUDIERON DESCUBRIR SI SE NOS HUBIERA FACILITADO LA INFORMACION PUBLICA QUE SOLICITARAMOS?**

Los proyectos seleccionados son:

Imagen No.3
PROYECTO DE PAVIMENTACIÓN
CA-11: SAN ANTONIO, DEPARTAMENTO DE COPAN

CUADRO No. 4
HISTORIAL DEL CONTRATO: PROYECTO DE PAVIMENTACIÓN
CA-11: SAN ANTONIO, DEPARTAMENTO DE COPAN

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL CONTRATO/PROYECTO	DESCRIPCION Y JUSTIFICACIONES SEGUNDA MODIFICACION
<p>OBJETO CONTRACTUAL: contrato de pavimentación de CA-11: San Antonio, Departamento de Copán.</p> <p>NUEVO OBJETO CONTRACTUAL: contrato de construcción obras de mejoramiento y pavimentación nueva en el Camino CA-11-San Antonio, Departamento de Copán.</p> <p>VALOR DEL CONTRATO ORIGINAL: Lps. 32,916,506.78</p> <p>VALOR DEL CONTRATO CON PRIMERA MODIFICACION: se incrementó en Lps. 8,592,644.64 Nuevo valor: 41,143,577.16</p> <p>VALOR DEL CONTRATO CON LA SEGUNDA MODIFICACIÓN: se incrementó en Lps. 130,449,067.48 Nuevo valor: 171,592,644.64</p> <p>PORCENTAJE DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 396.30 %</p> <p>PORCENTAJE TOTAL DE INCREMENTO EN RELACION CON EL CONTRATO ORIGINAL: 421.29%</p>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO</p> <p>1) Incrementar a Lps. 171,592,644.64 el monto del contrato original; y</p> <p>2) Aumentar a 21 meses con 19 días el plazo de ejecución contractual.</p> <p>Esta modificación fue aprobada primero mediante Acuerdo Ejecutivo No.000728, en base a la aprobación dada por el Comité Técnico Vial en su reunión No. 118 celebrada el 06 de octubre del 2011.</p> <p>La modificación se suscribe el 06 de de marzo de 2012 y fue aprobada por el Congreso Nacional el 26 de septiembre de 2012 mediante Decreto Legislativo No. 161-2012. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta No 32,974, el 14 de noviembre de 2012.</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICACIONES</p> <p>1) Necesidad de efectuar una readecuación de cantidades de obra objeto del contrato, ya que posterior a la revisión del diseño realizada por el consultor, éste cuantificó una serie de incrementos en las cantidades de obra establecidas en el documento base de licitación, la ejecución de estas obras se volvió prioritaria para el tramo en atención ya que éstas aseguran sostenibilidad y reducen la vulnerabilidad del proyecto.</p> <p>2) Adicionalmente se realiza una extensión del tramo en atención cuyo punto de conclusión se establece en el casco urbano del Municipio de El Paraíso, Departamento de Copán, la presente ampliación se efectúa por la importancia estratégica y el alto potencial económico de los municipios de esta región, el incremento asegura las</p>

<p>PLAZO O VIGENCIA CONTRACTUAL ORIGINAL :</p> <p>PLAZO MODIFICADO: 21 meses con diez y nueve días, contados 14 días calendario después de emitida la orden de inicio. Se supone que este contrato se concluyó el 31 de marzo del corriente año.</p> <p>EN LA MODIFICACIÓN NO SE HIZO REFERENCIA A QUE EL CONTRATO ESTUVO SUJETO A UNA ORDEN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS TRABAJOS.</p>	<p>obras de pavimentación desde la CA-11 hasta la comunidad en mención, beneficiando directamente a los municipios de Florida, San Antonio y El Paraíso, logrando el mejoramiento de 21.04 kilómetros.</p>
--	--

Otros datos relacionados con el historial del proyecto, que servirán como sustento a algunos hallazgos descubiertos.

De conformidad con el informe de evaluación física elaborado por el Fondo Vial para el año 2010, se programó, precisamente en este año y, dentro de la actividad /obra 07: Mejoramiento y pavimentaciones, la ejecución de este proyecto. La longitud del mismo era de 5.00 kilómetros. Se incluía al municipio de Florida. La meta programada para realizarse en el año 2010 fue la totalidad de la citada longitud. El monto total del contrato, incluyendo la supervisión, presuntamente fue licitado en Lps. **11, 428,394.31**. Esta cantidad se presupuestó en el Ejercicio Fiscal 2010; sin embargo, no se ejecutó ninguna obra. Debido a la ausencia de datos en el portal de transparencia del Fondo Vial, se desconoce el destino final que se le dio al dinero público destinado a este fin específico y que no fue utilizado.

En el informe de evaluación física del año 2011 elaborado, también, por dicha dependencia, figura una contratación por **Lps. 893,375.89** para realizar el **estudio** de la pavimentación de este proyecto CA-11, San Antonio. No se menciona Florida, Copán, no obstante que la longitud era mayor: 5.50. Para realizar este estudio únicamente se presupuestaron **Lps. 536, 025,53**. A diciembre de 2010 esta cantidad se había ejecutado totalmente. Se infiere que la citada consultoría estaba casi concluida en el año 2011 en vista que en ese año, se inició la ejecución de la obra física.

En el año 2011 el contrato para ejecutar la obra física y la supervisión ascendía a **Lps.38, 366,560.81**. Esta misma cantidad fue aprobada presupuestariamente en el Ejercicio Fiscal 2011, sin embargo, a diciembre de ese año, únicamente se pavimentaron 4.00 kilómetros.²³

²³ Evaluación Física del Cuarto Trimestre Año 2011, Fondo Vial, II cuadro.

HALLAZGOS:

1. En el apartado licitaciones/concursos del portal de transparencia del Fondo Vial, aunque se trata de información que debe ser difundida de oficio, no se encontraron vestigios o evidencia con respecto a que se haya realizado un concurso público o privado, para realizar el estudio de preinversión respectivo, como paso previo a ejecutar el proyecto de pavimentación del tramo CA-11, San Antonio, en el Departamento de Copán.
2. En los registros de la Dirección General de Inversión Pública, tampoco se encontró ninguna nota de prioridad en la cual se analice la conveniencia de realizar la citada pavimentación. Este es un requisito legal de primaria importancia. Su objetivo principal, al igual que el de los estudios de preinversión es el de detectar y prevenir la ocurrencia de los riesgos potenciales que entraña la ejecución de un proyecto de inversión pública.

En las Disposiciones Generales del Presupuesto de cada año, se establece que: “la Secretaría de Finanzas, a través de la Dirección General de Inversión Pública, debe emitir la respectiva nota de prioridad para lo cual se le debe presentar el perfil y/o estudio del proyecto que permita el análisis técnico, económico, el de impacto social, ambiental y legal en función de las guías metodológicas vigentes. Esta nota es obligatoria para la gestión de los recursos externos y nacionales...”

3. La Ley de Contratación del Estado en su artículo 123 exige, como requisito previo a la contratación que se disponga del diseño u otro tipo de estudios de preinversión del proyecto constructivo. En el Art. 82 del Reglamento de Ejecución de esta Ley, se requiere que, antes de la realización de una obra pública, se debe contar con los estudios de factibilidad técnica y económica. Por otra parte en esa misma Ley, se demanda que toda contratación se realizará utilizando los procedimientos de selección establecidos, taxativamente, en su Art. 38. Las Disposiciones Generales del Presupuesto en las diferentes regulaciones sobre el manejo de la inversión pública nacional, prohíben la ejecución de proyectos sin que los mismos hayan sido priorizados, para evitar la ocurrencia de riesgos potenciales sobrevinientes.

Después de analizar las normas jurídicas anteriores, el hallazgo que descubrimos es que no obstante la **omisión de los requisitos legales exigidos por las mismas**, en el Ejercicio Fiscal correspondiente al año 2010, se presupuestan fondos, para que se pavimente el tramo carretero CA-11 Florida, San Antonio en el Departamento de Copán.

En forma contradictoria en el año 2011 se presupuestan y ejecutan fondos para realizar un **diseño** que debió efectuarse **antes** de preverse en el 2010, fondos públicos destinados a la pavimentación del citado tramo carretero.

4. En el Considerando (2) del Decreto Legislativo No. 86-2012, a través del cual se aprueba la segunda modificación del contrato original, se trata de motivar la misma basándola en el dictamen de consultoría del contrato de construcción y pavimentación. Aún cuando no está muy claro este Considerando se pudo entender que en dicho dictamen se recomendó: “realizar una readecuación de las cantidades de obra objeto del contrato”. En esta parte se detectaron las siguientes irregularidades:

Al tenor de los artículos 25 y 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los actos de la Administración Pública deben sustentarse en los hechos y antecedentes que les sirvan de causa y, obviamente, en el derecho aplicable. La motivación (justificación) de estos actos es obligatoria.

Lo expresado en el párrafo precedente significa que el dictamen en referencia no es una motivación jurídica suficiente en derecho para respaldar, legalmente, la modificación. Se trata de una opinión técnica que coadyuva a que los funcionarios competentes adopten las decisiones públicas en vista de su contenido y/o argumentaciones.

En el dictamen se recomendó “realizar una readecuación de las cantidades de obra objeto del contrato, no modificar, precisamente, éste último (objeto contractual).

En el Considerando se refieren al municipio de San Antonio ubicado en **Comayagua** no en Copán.

No se especifica a cuál dictamen de consultoría se refieren si es al de supervisión, o a otro estudio ad-hoc que se realizó.

5. Se pretende justificar la segunda modificación al contrato original aduciendo en primera instancia “la necesidad de efectuar una readecuación de cantidades de obra objeto del contrato, ya que posterior a la revisión del diseño realizada por el consultor, éste cuantificó una serie de incrementos en las cantidades de obra establecidas en el documento base de la licitación, la ejecución de estas obras se volvió prioritaria para el tramo en atención ya que éstas aseguran sostenibilidad y reducen la vulnerabilidad del proyecto”. Las irregularidades que se han detectado son las siguientes:

- a) Las modificaciones al diseño de una obra o construcción cuando está ha sido licitada-adjudicada o, lo más grave: se encuentra en plena ejecución son, absolutamente ilegales y generan la **nulidad** de lo actuado.

En el hipotético caso que, la modificación del contrato de obra se pretenda achacar, al diseño incorrecto de la misma o que no se hubieran prevenido algunos riesgos potenciales, necesarios para asegurar la sostenibilidad de la obra, tanto el consultor que lo efectuó como el funcionario que lo aprobó y autorizó su pago tienen responsabilidad civil, penal y administrativa y, por supuesto de los daños y perjuicios irrogados a la Administración Pública.

De conformidad con el Art. 71 de la Ley de Contratación del Estado (segundo párrafo in fine), así como el inciso b) del Art. 186 de este mismo cuerpo legal, al contratista de la obra podría responsabilizarse por no **denunciar, oportunamente** (tan pronto como se dio cuenta), las deficiencias o “imprevisiones” en el diseño. Por otra parte, si éste aduce que nunca las detectó estaría encubriendo a los responsables o dando muestras de su ineficiencia e incapacidad profesional, especialmente por la magnitud de las imperfecciones.

Por la razón antes explicada, el legislador en el numeral 9) del Art. 127 de la Ley de Contratación del Estado, estableció como causal de rescisión o resolución contractual “la falta de corrección de los defectos de diseño” por parte de la Administración Pública.

Según lo prescrito por el Art. 217 del Reglamento de Ejecución de la Ley citada precedentemente, la responsabilidad legal es mucho mayor para el supervisor de la obra porque esa es, precisamente, una de sus principales funciones. Se agrava la situación para otra firma consultora interviniente: la EMPRESA VERIFICADORA que fue contratada para garantizar, plenamente, la regularidad del diseño y de la obra en los aspectos técnicos, legales, operativos, administrativos y económico-financieros. En consecuencia esta empresa también incurrió en responsabilidad legal

- b) En cuanto a modificar en la etapa de ejecución de un contrato, la base de la licitación que, en el caso particular sería lo que legalmente se conoce como el **pliego de condiciones**, el cual sirvió para elaborar la propuesta, se puede asegurar que, en la historia contractual-administrativa de Honduras, jamás se había presentado-documentado un evento de esta naturaleza absolutamente contrario a la legislación contractual y a la praxis administrativa, precisamente porque este “pliego de condiciones” jamás puede ser modificado después que se ha efectuado la respectiva adjudicación del contrato”. Huelga decir que el pliego de condiciones es, **doctrinariamente**, la ley del contrato así como a éste se le reputa como la *lex inter partes* (ley entre las partes contratantes).
 - c) Es innecesario aclarar que también serían responsables, legalmente, quienes aprobaron esta modificación irregular. Indudablemente se debió efectuar una investigación a fondo. El caso lo ameritaba.
 - d) A todas luces y, en forma opaca, se pretendieron con esta modificación, validar situaciones irregulares a nivel integral en forma **retroactiva**. Ni siquiera se pretende dar cuenta de las mismas aunque su ocurrencia es muy evidente.
 - e) La citada justificación con la cual se pretende “motivar legalmente” la segunda modificación es un efecto no una causa legal que sirva de soporte o justificación para efectuar cambios tan **cuantiosos o drásticos** en un contrato.
6. Otra de las justificaciones con la cual se pretende sustentar esta segunda modificación contractual es que: “se realiza una extensión del tramo en atención, cuyo punto de conclusión se establece en el casco urbano del municipio de El Paraíso, Departamento de Copán, la presente ampliación se efectúa por la importancia estratégica y el alto potencial económico de los municipios de esta región, el incremento asegura las obras de pavimentación desde la CA-11 hasta la comunidad en mención, beneficiando directamente a los municipios de Florida, San Antonio y El Paraíso, logrando el mejoramiento de 21.04 kilómetros”. En este aspecto nuestro criterio legal es el siguiente:

Indudablemente se modifica el OBJETO DEL CONTRATO, el cual en nuestra legislación es absolutamente **inmutable**, tal cual fue explicado en anteriores párrafos de este documento. Es evidente que se trata de otro proyecto: el anterior se refería, solamente, a la pavimentación planificada y presupuestada de 5 kilómetros en un área delimitada. Este otro proyecto que se quiere incorporar como una “modificación contractual” es más de tres veces mayor (16.04 kilómetros adicionales) al contrato original.

El precedente que se esta pretendiendo sentar con la legalización de esta modificación contractual viciada de ilegalidad, es nefasto para el país y para la salud institucional de la contratación administrativa en especial, mucho mas cuando se no se difunden los datos respectivos.

7. Las tautologías muchas veces son obligatorias para enfatizar un acto o situación, irregular como la del presente caso. Por esa razón repetiremos en este numeral que, las modificaciones contractuales se solicitan o efectúan antes que venza el cumplimiento normal de un contrato administrativo. Sería ilegal e ilógico que se solicitarán después que el plazo de ejecución contractual se encuentra vencido o se hubiera llegado a un incumplimiento contractual (debe ser decretado y notificado, no se produce automáticamente). En consecuencia la aprobación del contrato modificadorio es **retroactiva**.

8. En esta operación a todas luces irregular, la modificación contractual se efectúa no sólo en cuanto al **OBJETO CONTRACTUAL**, sino que rebasa más allá del 25% normalmente permitido según el Art. 123 de la Ley de Contratación del Estado. El contrato original ha sido modificado en un **421.29%**. La situación es nefasta a nivel de sentar precedentes jurídico-contractuales/administrativos, visiblemente irregular e inadmisibles a todos los niveles del accionar público. No obstante que estamos penetrando en otra tautología, volvemos a aclarar que: la Administración Pública, tiene la prerrogativa exorbitante del Derecho Privado de modificar más allá del 25%, los términos de un contrato válidamente suscrito, obviamente dentro de límites razonables y luego de una justificación comprobada fehacientemente. Sin embargo un **421.29** es un porcentaje mayor casi cinco veces más que el contrato original por una parte. Por la otra el cumplimiento del contrato se ha prolongado excesivamente y, al hacerlo, los efectos negativos han lesionado, en vez de proteger, al interés público que “supuestamente” se persiguió salvaguardar, por el elevamiento de costos/onerosidad contractual y lucro cesante, además de lo más importante: **SE PROLONGÓ POR MAYOR TIEMPO EL RIESGO POTENCIAL DE ACCIDENTES/MUERTE DE LOS USUARIOS DEL TRAMO CARRETERO**, denotándose una falta de interés por la PERSONA HUMANA, la cual debe ser el FIN SUPREMO DE UNA SOCIEDAD.
9. Se incumplió con diferentes normas jurídicas contenidas en las Disposiciones Generales de los Presupuestos de los años 2010, 2011 y 2012. Estas normas establecían que: “previo a la autorización por parte de la Dirección de Crédito Público para la extensión de proyectos de inversión que superen el período o monto convenido para su realización, se necesitará el dictamen técnico favorable de la Dirección General de Inversiones Públicas.
10. Antes de proceder a realizar una modificación presupuestaria de la naturaleza de las que están siendo objeto de análisis, se debió obtener un análisis y dictamen técnico de la Dirección General de Inversiones Públicas. El Fondo Vial obvió este requisito jurídicamente obligatorio.
11. Es ilegal, según las mencionadas Disposiciones Generales de Presupuesto (Arts. 20, 22 y 26 de las correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012) “tramitar una modificación presupuestaria” con efecto **retroactivo**. La prohibición se establece para evitar que las diferentes unidades ejecutoras se sobregiren en los gastos presupuestados.
12. Al tenor del Art. 27, numeral 1 de la Ley Orgánica del Presupuesto: “No podrán incluirse proyectos de inversión pública que no hayan cumplimentado las instancias de evaluación y aprobación previstas en el sistema nacional de inversión pública”. En consecuencia las modificaciones contractuales introducidas a varios contratos que suscribió el Fondo Vial son ilegales. Obviamente están viciadas de nulidad.

IMAGEN No.4
PROYECTO: MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA: SANTA ROSA DE COPÁN, EL PORTILLO, NUEVA OCOTEPEQUE, EN LOS DEPARTAMENTOS DE COPÁN, LEMPIRA Y OCOTEPEQUE

IMAGEN NO. 5



IMAGEN NO.6





IMAGEN No.7



CUADRO 5
HISTORIAL DEL CONTRATO: PROYECTO DE PAVIMENTACIÓN SANTA ROSA DE COPÁN, EL PORTILLO Y NUEVA OCOTEPEQUE

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL CONTRATO	CONTENIDO Y JUSTIFICACIONES ENMIENDA No.2
<p>OBJETO CONTRACTUAL: contrato de construcción de obras para el mantenimiento rutinario: bacheo asfáltico, sellos parciales y otras actividades en la red vial pavimentada: Santa Rosa de Copán, El Portillo y Nueva Ocotepeque en los Departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque.</p> <p>VALOR DEL CONTRATO ORIGINAL: 47, 834,983-93</p> <p>VALOR DEL CONTRATO CON PRIMERA MODIFICACION: se incrementó en Lps. L. 11 ,938,479.05. Nuevo valor: 59, 773,462.98</p> <p>PORCENTAJE DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 24,96%.</p> <p>VALOR DEL CONTRATO CON LA SEGUNDA MODIFICACIÓN: se incrementó en Lps. 34.997.194,09. Nuevo valor: 94,770, 657.07.</p> <p>PORCENTAJE DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 73.16 %.</p>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO</p> <p>1) Incrementar a diez (10) meses el plazo de ejecución contractual a partir de la orden de reinicio (la obra estuvo suspendida desde el 1º de abril de 2011);</p> <p>2) Aumentar a 94,770, 657.07, el monto del contrato original.</p> <p>La modificación se suscribe el 06 de mes de marzo de 2012 y fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto Legislativo No. 162-2012. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta No 32,978, el 19 de noviembre de 2012.</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICACIÓN</p> <p>La enmienda se emite por la necesidad de efectuar un incremento en las cantidades de obra objeto de ejecución, así como por la incorporación de nuevos conceptos de obra, situación generada por el avanzado deterioro de la carpeta asfáltica del tramo en atención, el cual presenta gran cantidad de bache abierto, excesiva fatiga, agrietamiento del tipo cuero de lagarto, todo lo anterior constituye riesgo e incomodidad para los usuarios quienes demandan la atención de ese corredor y exigen la reactivación de los trabajos de mantenimiento los cuales fueron suspendidos en abril de 2011, debido al agotamiento de los recursos financieros del contrato de construcción.</p>

PORCENTAJE TOTAL DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 98.12%.

PLAZO O VIGENCIA CONTRACTUAL ORIGINAL : 8 meses, a partir de la orden de inicio la cual se emitió el 01 noviembre de 2010.

NUEVO PLAZO: 10 meses.

LA ORDEN DE SUSPENSION TEMPORAL : se dio el 22 de marzo de 2011, y fue efectiva a partir del 1º de abril de 2011.

REACTIVACION DE LA OBRA: 14 días calendario a partir de la orden de reinicio.

OBSERVACION: Se dice que el plazo será de 10 meses contados a partir de la orden de inicio (no de reinicio) y que en el mismo no se contempla el período comprendido entre el 1º de abril de 2011 (suspensión temporal de la obra) y la fecha de reinicio que el Fondo Vial emita.

HALLAZGOS:

- 1) Si analizamos, con detenimiento, la primera justificación de la segunda **modificación contractual** descrita en el cuadro anterior, podemos concluir que a ésta no se le podría considerar como tal porque se trata, incuestionablemente, de una **confesión oficial del estado real** en el cual se encuentra, en la actualidad, el tramo carretero. Se expresa, claramente, que el mismo ha sido “generado por el avanzado deterioro de la carpeta asfáltica del tramo en atención, el cual presenta gran cantidad de bache abierto, excesiva fatiga, agrietamiento del tipo cuero de lagarto, todo lo anterior constituye riesgo e incomodidad para los usuarios quienes demandan la atención de ese corredor”.

El Fondo Vial se creó, con el carácter de **desconcentrado** para atender con eficiencia, eficacia y alto grado de especialización mediante la subdivisión del trabajo que anteriormente realizaba SOPTRAVI. Se pretendió, obviamente, evitar este tipo de “desastre vial” o de problemas. El primer objetivo institucional del Fondo Vial es, repetimos: “Asegurar el sostenimiento financiero y la ejecución continuada del servicio de mantenimiento de la red oficial de carreteras de la República de Honduras, para reducir los costos de operación de la flota nacional de vehículos, la pérdida de tiempo de los usuarios de la red, disminuir el número de accidentes y el deterioro de la propia infraestructura vial”²⁴. ¿Estará cumpliéndose este objetivo de creación institucional?

En la misma justificación también se expresa que “los trabajos de mantenimiento...”...“fueron suspendidos en abril de 2011, debido al agotamiento de los recursos financieros del contrato de construcción”. Se está confesando, también, que la planificación falló, por la falta de previsión y diligencia en la gestión de los fondos públicos.

El Decreto Legislativo ameritaba una mejor “motivación del acto administrativo de la modificación contractual”. Una falta de motivación genera la nulidad de lo actuado. Se corre con este riesgo legal porque, además, se presentan casi todos los vicios contractuales así como múltiples omisiones/y transgresiones jurídicas.

- 2) En este contrato se verificó una suspensión temporal de las obras desde el 1º de abril de 2011. Transcurrieron más de seis meses de la misma y el contratista particular no rescindió o resolvió el contrato. En consecuencia asumió todos los riesgos que pudieran generarse.
- 3) La obra adicional por si misma no es una justificación sino un efecto. Ninguna justificación verdadera se menciona en el contexto de las modificaciones introducidas al contrato original, cuando estas últimas ameritan, obligatoria y legalmente, ser descritas y **justificadas** adecuada y técnicamente.
- 4) Se han detectado las mismas irregularidades jurídicas-contractuales que se descubrieron en los contratos analizados anteriormente, excepto en cuanto respecta a:
 - En el presente caso y no obstante, que las modificaciones superan el porcentaje normal y se adicionan obras, no se está modificando el objeto y causa contractual;
 - Los hallazgos 1 al 10 y 17 del proyecto Dulce Nombre de Copán. La esencia de los argumentos de los restantes hallazgos de este proyecto deben ser tomados en consideración, excluyéndose, por ejemplo,

²⁴ Art. 5o. de la Ley de Creación del Fondo Vial. (Decreto Legislativo No. 131-93, del 10 de agosto de 1993.

las fechas de suspensión, períodos o plazos e incrementos y otras características propias de cada uno de los proyectos objeto de la verificación auditora;

- Justificar la modificación del contrato en un cambio del diseño y pliego de condiciones durante la ejecución del mismo;
- Motivar la modificación basándola en un dictamen de consultoría del contrato de construcción y pavimentación;

CUADRO No.6
HISTORIAL DEL CONTRATO: PROYECTO DE PAVIMENTACIÓN
CA-11 LA ENTRADA, COPÁN RUINAS

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL CONTRATO/PROYECTO	CONTENIDO Y JUSTIFICACIONES ENMIENDA No. 2
<p>OBJETO CONTRACTUAL: contrato construcción de obras para el mantenimiento rutinario: bacheo asfáltico, sellos parciales y otras actividades en la red vial pavimentada: CA--11, La Entrada, Copán Ruinas, Departamento de Copán.</p> <p>VALOR DEL CONTRATO ORIGINAL: Lps. 26,319,824.31.</p> <p>VALOR DEL CONTRATO CON PRIMERA MODIFICACION: se incrementó en Lps. 6,554,872.14 Nuevo valor: 32,874,696.45</p> <p>PORCENTAJE DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 24.90% (primera modificación).</p>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO</p> <p>Incrementar a Lps. 70,775,800.62 el monto del contrato original.</p> <p>Aumentar a 10 meses el plazo de ejecución contractual. Esta modificación fue aprobada primero mediante Acuerdo Ejecutivo No.000728, en base a la aprobación dada por el Comité Técnico Vial en su reunión No. 118 celebrada el 06 de octubre del 2011.</p> <p>La modificación se suscribe el 06 de de marzo de 2012 y fue aprobada por el Congreso Nacional el 26 de septiembre de 2012 mediante Decreto Legislativo No. 161-2012. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta No 32,974, el 14 de noviembre de 2012.</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICACION</p> <p>La enmienda se emite por la necesidad de efectuar un incremento en las cantidades de obra objeto vigentes, adicionalmente se incorporan nuevos conceptos de obra, mismos que permitirán la ejecución prioritaria como ser habilitación del drenaje longitudinal, reposición de estructuras de drenaje que se encuentran a punto de colapsar,</p>

<p>VALOR DEL CONTRATO CON LA SEGUNDA MODIFICACIÓN: se incrementó en Lps. 37,901,104.17</p>	<p>construcción de sobre anchos entre los Municipios de Florida y Santa Rita, finalmente se plantea la construcción de una caja puente dando solución definitiva al problema que se presenta en la Comunidad de Copán Ruinas, amenaza constantemente con interrumpir la comunicación terrestre entre Honduras y Guatemala, adicional a lo anterior se reactivarán los trabajos de mantenimiento rutinario los cuales comprenden bacheos y sellos asfálticos, mismos que tienen como objeto brindar seguridad a los usuarios y preservar el patrimonio vial del país.</p>
<p>Nuevo valor:70,775,800.62 PORCENTAJE DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 144% (segunda modificación).</p>	
<p>PORCENTAJE TOTAL DE INCREMENTO EN RELACIÓN CON CONTRATO ORIGINAL: 168%.</p>	
<p>Cláusula Escalatoria: Lps. 4,226,048.67.</p>	
<p>PLAZO MODIFICADO: 10 meses contados 14 días calendario después de emitida la orden de inicio.</p>	<p>Esta modificación fue aprobada primero mediante Acuerdo Ejecutivo No.000728, en base a la aprobación dada por el Comité Técnico Vial en su reunión No. 118 celebrada el 06 de octubre del 2011.</p>
<p>NO TIENE ORDEN DE SUSPENSION TEMPORAL .</p>	<p>La modificación se suscribe el 06 de de marzo de 2012 y fue aprobada por el Congreso Nacional el 26 de septiembre de 2012 mediante Decreto Legislativo No. 161-2012. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta No 32,974, el 14 de noviembre de 2012.</p>

HALLAZGOS

Los hallazgos junto con la argumentación de los mismos, descubiertos en los vínculos contractuales analizados anteriormente, también han sido detectados en el presente contrato, obviamente se deben tomar en consideración, también, las excepciones que han sido enumeradas taxativamente, así como las particularidades propias de cada modificación.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Permitió detectar las irregularidades legales, matemáticas, financieras, de buenas o nefastas prácticas administrativas y el estado de avance físico y financiero de los programas y proyectos difundidos.	<ul style="list-style-type: none"> • • Diferentes etapas del proceso presupuestario: formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación y liquidación. • Situación del ciclo de vida de los programas y proyectos de la CA-4. • Las distintas etapas del proceso de contratación pública. • Transparencia y acceso a la información pública;
Cruce horizontal de datos	Posibilitó que se confirmara la veracidad de los datos escrutados en diferentes fuentes.	Todas las dimensiones auditadas.
Verificación personal de tramos carreteros.	Permitió conocer el estado real de los proyectos de inversión.	Veracidad de información pública contrastada con la evidencia empírica.

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
<p>Crear, dentro de la zona, comités o subcomités de vigilancia ciudadana, adecuadamente empoderados de su rol, a fin que midan, monitoreen y evalúen, empíricamente e in situ el progreso físico de los programas y proyectos de la CA-4. También se pueden convertir en los ojos de EROC Y LAS INSTITUCIONES AD-HOC, para verificar las obras adicionales que realizan o realizarán las empresas constructoras. Se pueden fotografiar los tramos en construcción, utilizar videos, medir su longitud y/o extensión. Se puede levantar un acta con testimonios de los vecinos cercanos. Obviamente algunas actividades tendrían que realizarse con el apoyo logístico y la supervisión de las instituciones que se han mencionado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el tamaño (kilómetros) de los tramos. • Permitirá hacer mediciones del grosor “estándar” de calidad que mínimamente debe reunir el trabajo de conservación vial. • Facilitará la verificación del estado real de los proyectos en ejecución a nivel físico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia; • Corrupción administrativa; • Acceso a la información pública;

<p>Establecer premios u otro tipo de prebendas personales, para estimular la buena labor desempeñada como “veedor” de los proyectos de la zona correspondiente.</p>	<p>Incentivará a quienes efectúen verificaciones exitosas.</p>	<p>Situación física real de los proyectos.</p>
<p>Capacitar a los miembros de los comités o sub-comités de vigilancia ciudadana, con respecto a los estándares de calidad, grosor de materiales, y demás sistemas empíricos que pueden utilizarse para medir la cantidad y calidad de trabajos de conservación de la red vial CA-4 así como los que se efectúen como proyectos/labores de emergencia”.</p>	<p>Permitirá hacer mediciones que permitan determinar, en una primera instancia el grosor y materiales usados para tener una idea preliminar del “estándar” de calidad que mínimamente debe reunir el trabajo de conservación vial;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de obras públicas; • Vigilancia ciudadana; • Niveles de empoderamiento de la población.

HALLAZGO No. 7

PROLIFERACION DE CONTROLES INTERNOS Y EXTERNOS DEL GASTO PÚBLICO Y DE LAS ENTIDADES QUE LOS EJERCITAN

Se ha descubierto y documentado que en Honduras, especialmente a lo interno de su Administración Pública, proliferan, en forma caótica y desorganizada y, lo más grave, ante la ausencia de coordinación e integración sistémica, diferentes controles del gasto público, especialmente los que se encuentran relacionados directa o indirectamente, con la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública nacional relativos a la infraestructura vial del país. También se ha constatado que existe una profusión de entidades públicas y privadas a cuyo cargo se encuentran los controles en referencia, los cuales pueden ser ejercitados interna o externamente en forma ex-ante, concurrente o ex-post.

Los citados controles se efectúan en forma duplicada y, en muchos casos de manera triplicada o múltiple sobre el mismo objeto de fiscalización, no obstante que la dependencia que los realiza es diferente. Las unidades que, en la actualidad, se encuentran realizando esta labor pueden ser entidades de la Administración Pública propiamente o instituciones financiadas por ésta, por ejemplo las firmas privadas o entidades sui-generis cuya creación institucional se ha efectuado para que se encarguen de combatir la corrupción o incrementar la transparencia en la gestión del dinero público, por ejemplo el Consejo Nacional Anticorrupción (C.N.A.).

La situación detectada en el contexto de nuestra investigación, es irregular desde el punto de vista jurídico-administrativo y operacional, además de oponerse a una sana, eficiente y eficaz administración. En este aspecto se contraviene el Art. 3º de la Ley General de la Administración Pública el cual en lo conducente exige que, antes de la creación de una dependencia de las citadas, se debe acreditar: "a) que se efectúe una previa definición del fin público a satisfacer; y b) que se acredite su factibilidad económica-administrativa, considerando el costo de su funcionamiento, el rendimiento esperado o, en su caso, el ahorro previsto".

También se ha averiguado que al crearse las instituciones encargadas de los citados controles, no se procedió a "suprimir o restringir debidamente la competencia" de aquellas que ya existían e implicaban duplicación de funciones. En este caso se contravino el segundo párrafo de la norma jurídica precitada.

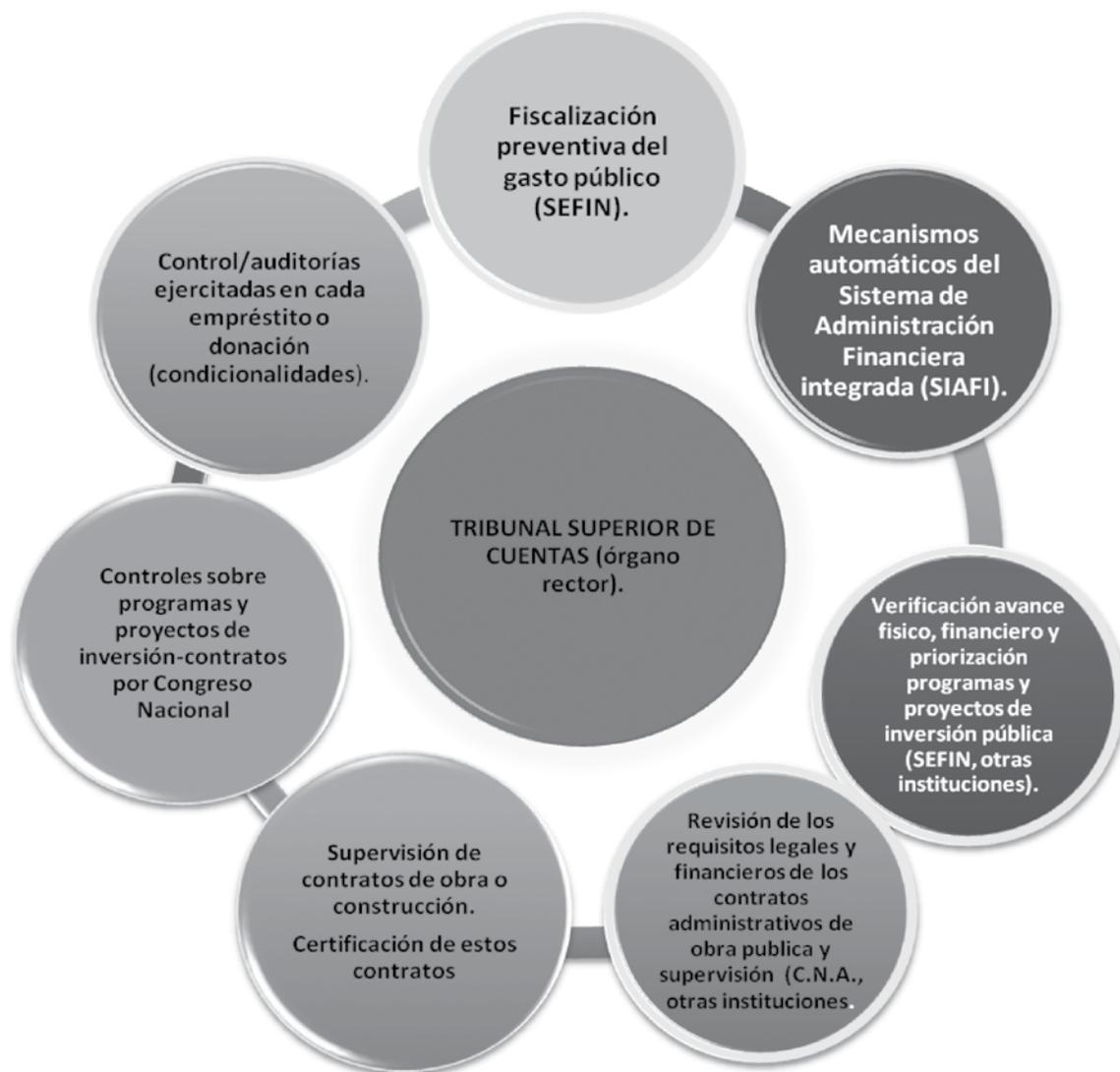
La proliferación de controles y entidades para ejercitarlos ha repercutido negativamente en la ejecución de los programas y proyectos relacionados directa o indirectamente con los trabajos de la carretera CA-4. Todos han tenido que pasar, obligatoriamente, por su tamiz.

Los gráficos siguientes (Nos. 5 y 6), han sido elaborados con la finalidad que conozcamos, los diferentes controles del gasto público así como las entidades que se encargan de ejercitarlos, en las Secretarías de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y FONDO VIA (2010-2012).

GRÁFICO No. 5
ATOMIZACIÓN DE CONTROLES INTERNOS



GRÁFICO No. 6
ATOMIZACIÓN DE CONTROLES EXTERNOS (PREVENTIVOS, CONCURRENTES Y POSTERIORES).



El efecto o consecuencia más adverso que se deriva del hallazgo anterior es, indudablemente, el elevado costo de operatividad en el mantenimiento de los controles en referencia en contraposición, obviamente, con los **exiguos** resultados favorables que se han obtenido, especialmente si estas dos variables se contrastan con los altos niveles de corrupción administrativa, la opacidad imperante, y el estado físico- financiero de los diferentes proyectos del tramo carretero objeto de la presente auditoría social.

En términos generales, el resultado inmediato que hemos obtenido después de analizar y cuantificar todas las variables, es que se ha producido un mal manejo del dinero público presupuestado y los responsables del mismo no han sido sancionados.

CUADRO No. 7
DEPENDENCIAS FINANCIADAS POR EL ESTADO QUE EJERCITAN
CONTROL/FISCALIZACIONES SOBRE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
INFRAESTRUCTURAL (A NIVEL DE PRESUPUESTO APROBADO POR EL
CONGRESO NACIONAL)

No.	Órgano/entidad/organismo	Año 2010	Año 2011	Año 2012										
1.	TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS	188,220.200 En Lps.	188,220.200 En Lps.	211,706.125 En Lps.										
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL														
2012.....		LPS. 588.146.525												
2.	SECRETARIA DE FINANZAS (SEFIN). Dirección General de Presupuesto: ❖ Programa 11: Programación y Administración Presupuestaria. Actividad/obra 004: Fiscalización Preventiva del Gasto. ❖ Programa 24, actividad/obra 001: Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Esta unidad estaba en la Secretaría del Despacho Presidencial y, en el año 2012, fue trasladada a SEFIN. Dirección General de Inversión Pública,	Valores desglosados por años período 2010-2012 en Lps. <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">2010</th> <th style="text-align: center;">2011</th> <th style="text-align: center;">2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">3,463.920</td> <td style="text-align: center;">1,643.343</td> <td style="text-align: center;">1,832.688</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">6,452.782</td> </tr> </tbody> </table>	2010	2011	2012	3,463.920	1,643.343	1,832.688			6,452.782	21,716.248	9,784.430	16,599.798
2010	2011	2012												
3,463.920	1,643.343	1,832.688												
		6,452.782												

Programa 16:						
❖ Actividad/obra 002: Programación inversiones	2,151.456	2,008.274	2,273.474			
❖ Actividad 003: Análisis y evaluación de proyectos	2,049.051	2,234.094	2,391.516			
❖ Actividad 004: Administración bancos de proyectos y normas de inversión.	1,907.166	1,742.095	1,817.167			
❖ Unidad de preinversión	2,069.147	2,156.624	1,532.171			
Consolidación SIAFI . Nota importante: No se ha incluido el costo de operatividad o funcionamiento actual de SIAFI.	10,075.508					
ONCAE. Gastos de funcionamiento (R-594). Aparece en las modificaciones presupuestarias de 2011 .		3,720.000				
SUBTOTAL.....	21,716.248	9,784.430	16,599.798			
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL 2012..... LPS. 48,100.476						
3.	Consejo Nacional Anticorrupción		22,000.000	22,000.000	22,000.000	
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL 2012 : LPS. 66,000.000						

4.	SECRETARIA DEL DESPACHO PRESIDENCIAL.				74,101.000	74,101.000	
	❖ Programa 13, actividad/obra 002, Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado	1,137.717					
	❖ Programa 19, Unidad de Apoyo Técnico Presidencial, actividad/obra 002: Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.	5,613.883	6,751.600				
	❖ Programa 19, actividad/obra 003. Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado.	309.400	309.400				
	❖ Programa 99. Actividad/obra 001: apoyo financiero a unidades técnicas. Comisión de Análisis y seguimiento.	67,040.000	67,040.000				
	SUBTOTAL.....	74,101.000	74,101.000				
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL 2012..... LPS. 148,202.000							

5.	FONDO VIAL						
	❖ Programa 11, proyecto 004, Actividad/obra 14: Verificación técnica, administrativa y financiera de proyectos de inversión pública.				33,000.000	33,000.000	33,000.000
	❖ Auditoría Interna						
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL 2012							
..... LPS. 99,000.000							
6.	SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA (SOPTRAVI).				5,242,274	5,324.599	5,515.715
	❖ Programa 01, Actividad/obra 004: Servicios de auditoría interna.	5,242,274	5,324.599	5,515.715			
	❖ Realización de controles preventivos a programas o proyectos de inversión pública de SOPTRAVI. Este dato se extrajo de los objetivos institucionales cuantificados por esta institución.		5,241.880				
	❖ Verificación de la calidad de obra pública a través de firmas consultoras.		4,621.041				

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Contratación firma consultora para proporcionar asistencia técnica, financiera y administrativa. Se pretendió asegurar mayor eficacia en las diferentes actividades realizadas por la Dirección General de Carreteras. Para esta actividad se contrató una firma consultora “gerenciadora” y se afectó, financieramente el Programa 11, proyecto 82, Actividad/obra 17. 	7,940.000					
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Auditorías de campo realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas, financiadas por SOPTRAVI 	2,389.000					
TOTAL SUMATORIA AÑOS 2010 AL 2012: LPS. 10,566.873						
TOTAL GENERAL DURANTE EL PERIODO INVESTIGADO (2010-2012): LPS. 960,015.874						

*Elaboración propia: Mcálizg., con base en datos obtenidos en: SIAFI, Dirección General de Inversión Pública, SOPTRAVI, Fondo Vial.

En el Cuadro No. 7, hemos consignado algunos costos operacionales de dichos controles, en la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública realizados por el FONDO VIAL y SOPTRAVI. El valor total reflejado asciende a **960,015.874** millones de Lempiras. Es altamente conservador por las razones especificadas a continuación:

- a) Con la finalidad de conservar la uniformidad y, ante la imposibilidad de conseguir los datos respectivos en el Fondo Vial y otras instituciones, los montos incorporados en dichos Cuadros se refieren a los presupuestos **aprobados** por el Congreso Nacional. En consecuencia no se han consignado las modificaciones presupuestarias (**presupuesto vigente**) que han experimentado los mismos durante su ejecución, con lo cual lo más probable es que se hayan incrementado los presupuestos asignados originalmente.

En el aspecto anterior es importante agregar que, por ejemplo, el presupuesto modificado o **vigente** del Tribunal Superior de Cuentas durante el año 2010, ascendió a Lps. 227,347.600. En el ejercicio fiscal 2011, el presupuesto vigente de esta institución se elevó a Lps. 275,220.200 y el correspondiente al 2012 a 271,408,008.00;

- b) Se ha obviado incluir algunas unidades administrativas creadas dentro de las propias Secretarías de Estado porque están subsumidas en una institución mayor o no aparecen en la estructura orgánica funcional de la respectiva entidad, no obstante que generan gastos administrativos y de otra naturaleza;
- c) Tampoco se incorporaron algunas entidades que reciben fondos y subsidios del Estado aunque tengan la categoría de organizaciones no gubernamentales;
- d) En algunos casos, por ejemplo el control ejercitado por las Comisiones de presupuesto I y II del Congreso Nacional, no se ha podido tener acceso a los datos respectivos, porque éstos no son publicados; sin embargo, en las Disposiciones Generales del Presupuesto de los años 2010 a 2012, se faculta a estas comisiones para que ejerciten controles preventivos, concurrentes y posteriores en los programas y proyectos de inversión pública nacional, lo cual tendría que generar, obligatoriamente, un costo financiero de funcionamiento.

La situación anteriormente descrita, incide negativamente no sólo en los aspectos financiero-presupuestarios del país al propiciar el desahorro público y déficit financieros sistemáticos. También repercute en los costos eficiencia o efectividad que deben prevalecer en la ejecución de la inversión pública nacional que se programa. A continuación enumeramos algunas incidencias negativas derivadas de la citada situación:

- a) Se generan retrasos innecesarios en la ejecución de los programas y proyectos, lo cual y, por efectos de la aplicación de la cláusula escalatoria, los encarece demasiado.
- b) Al no existir integración sistémica en los diferentes controles, se produce una falta de confiabilidad en la información que generan los mismos, lo cual puede inducir al error al momento de tomarse decisiones gubernamentales;
- c) La descoordinación en la información pública, impide que los usuarios de la misma puedan controlar la gestión del dinero público, a fin de efectuar reclamos o denuncias ante las autoridades competentes;
- d) Posibilita fricciones administrativas que impiden el mejoramiento institucional de la Administración Pública, en su rol de administrador del Estado;

- e) Propende a la falta de transparencia en la información pública y al anquilosamiento de los altos niveles de corrupción existentes.

A continuación detallamos las instancias gubernamentales o los filtros por los cuales, dentro del FONDO VIAL, han tenido que pasar, obligatoriamente, los programas y proyectos enmarcados en la construcción y mantenimiento de la Carretera CA-4:

1. Despliegue de diferentes mecanismos de convencimiento a fin de obtener la voluntad política necesaria para viabilizar el programa o proyecto;
2. Realización de los estudios de preinversión a fin de disminuir los riesgos probables que pudieran entrañar, los niveles de beneficio colectivo, su rentabilidad y sostenibilidad (perfil, factibilidad, etc.);
3. Obtención de la nota de prioridad. Esta es una exigencia legal para que el proyecto se incluya en el POA y proyecto de presupuesto respectivo;
4. Inclusión de la previsión presupuestaria. La aprobación de ésta se efectúa en las siguientes dependencias del Estado: primero en SEFIN, luego en Consejo de Ministros y, finalmente en el Congreso Nacional;
5. Realización de métodos de selección para escoger la oferta y el contratista particular que realizará el programa o proyecto, previo el registro correspondiente en ONCAE (Registro de Contratos y Contratistas);
6. Ejercicio de controles ex ante internos:
 - Auditoría interna y/o controles preventivos establecidos institucionalmente a lo interno del Fondo Vial;
 - Intervención de la firma verificadora contratada. CONSULTORES Y PLANIFICADORES REGIONALES DE DESARROLLO, S. de R.L (REGIOPLAN) es la que, según las fuentes consultadas, fue contratada. Dada su relevancia, en ulteriores páginas de este informe nos referiremos a ella en forma con mayor profundidad;
 - Visto bueno o autorización de la Gerencia Técnica y del Director General en su caso;
7. Ejercicio de controles ex- ante externos:
 - Controles previos-automáticos incorporados dentro del SIAFI;
 - Fiscalización preventiva del gasto público-revisión del cumplimiento físico y financiero a nivel presupuestario y contractual, autorizaciones, dictámenes y otras revisiones realizadas en la Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Inversión Pública y Dirección General de Crédito Público, todas ellas dependientes de la Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas;
 - Establecimiento del **compromiso** legal de los valores que se gastarán (es un momento del gasto presupuestario). Si la cantidad no se compromete, la asignación no puede afectarse);
 - Posibilidad de intervención del Tribunal Superior de Cuentas en algunos casos;
8. Ejercicio de controles concurrentes o expost/posteriores a la realización del gasto público. Una vez que los programas o proyectos se encuentran en la etapa de ejecución o inversión, según el ciclo de su vida como tales, intervienen el tipo de controles de la naturaleza indicada, los cuales son ejercitados a lo interior del

Fondo Vial por diferentes unidades dentro de su estructura orgánica-funcional o mediante la contratación de firmas particulares, por ejemplo la empresa de verificación técnica, administrativa y financiera REGIOPLAN;

9. Ejercicio de controles concurrentes o expost/posteriores a la realización del gasto público a cargo del Tribunal Superior de Cuentas y, en algunos casos de la Secretaría de Finanzas a través del SIAFI o mediante otros mecanismos financieros de control automático;
10. Monitoreo del avance físico y financiero de los programas y proyectos. También se demanda su actualización periódica. Estos requerimientos se exigen en diferentes dependencias de la Secretaría de Finanzas.
11. Control de las asignaciones presupuestarias que están siendo afectadas incluyendo las modificaciones que se efectúen;

Para el propósito que se persigue con esta auditoría, es conveniente aclarar que la enumeración anterior puede ser más amplia porque, coyunturalmente, intervienen otras instancias que efectúan los controles antes citados. Un ejemplo importante en este sentido lo constituye el control que sobre programas y proyectos ejercita el Congreso Nacional. En este aspecto y como una especie de un **sub-hallazgo** deviene obligatorio acotar que este Poder del Estado tiene constitucionalmente señaladas las atribuciones y funciones que debe realizar y este tipo de fiscalización es ajeno a las mismas. Consecuentemente se presenta una injerencia de este Poder en el campo de actividad del Poder Ejecutivo el cual si tiene competencia constitucional para ejercitar los controles del gasto público que se han analizado.

Después de la acotación anterior, la cual en nuestro criterio profesional era importante efectuarla, es necesario que retornemos al tema que estábamos desarrollando, así:

- f) En párrafos anteriores de este apartado hacíamos alusión a la innecesaria redundancia, de los controles del gasto público y como esta situación ha repercutido negativamente en los programas o proyectos relacionados con nuestro objeto temático. Efectivamente, en este aspecto, otra incidencia negativa, la constituyen la suspensión de obras, por inconsistencias contractuales y presupuestarias, polémicas infructuosas entre contratistas privados y Estado o entre las mismas entidades contraloras. Estos imponderables generan un incremento de los valores que han sido licitados u ofertados, lo cual eleva el costo contractual y distorsiona la programación inicial, retardando los beneficios esperados por los usuarios, con la ejecución de la obra pública;
- g) Retrasos en la cancelación de las estimaciones de obra/honorarios de supervisores, lo cual genera el elevamiento de los intereses por mora y, por ende, los costos del contrato;
- h) Incumplimientos contractuales a cargo del Estado, debido a falta de acuerdo en los citados órganos contralores. En el caso particular de la Construcción de la Carretera CA-4 (incluye conservación y reparaciones), se han producido varios e importantes, por ejemplo la demanda que le ganó al Estado REGIOPLAN. Por su importancia a nivel no sólo financiero sino operacional, se cita, nuevamente, a esta firma;
- i) Se infiere por los altos niveles de corrupción que han sido denunciados a nivel nacional e internacional que también existen elevados grados de colusión o encubrimiento entre las dependencias que ejercitan el control. Se aprovecha la institución para presionar políticamente a otras instancias dentro del mismo gobierno o a los contratistas privados. Se produce el abuso de poder político o una desviación de éste para la obtención de fines particulares o el consabido tráfico de influencias. Está demostrado que, entre más instancias intervengan en la aprobación, control u otras actividades afines en este tipo de programas o proyectos, mayores son las posibilidades de actos de corrupción pública;

- j) Carencia actual de simplificación administrativa o de la voluntad política para proceder a su aplicación pragmática, mediante el cierre o fusión de las instituciones o entidades que realizan funciones y/actividades dicotómicas;
- k) Se ha podido constatar que lo asignado presupuestariamente para los trabajos de pavimentación/conservación de la Carretera CA-4, no es proporcional con respecto a los controles que se ejercitan sobre las diferentes etapas de los mismos, porque el costo de éstos es demasiado elevado y asimétrico a nivel de costo/beneficio o eficiencia/efectividad. La medición de eficiencia en razón de **los resultados obtenidos, es verdaderamente reprobable.**

CONTRATACION DE FIRMAS PRIVADAS DE VERIFICACION TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN SOPTRAVI Y FONDO VIAL.

En el Cuadro No.7 también se refleja una multiplicidad de cantidades pagadas a **firmas privadas** para que efectúen las labores de control antes especificadas. La gran mayoría de programas y proyectos ejecutados o que están realizándose en la actualidad en la CA-4, son financiados con fondos nacionales. Por esta razón se han omitido en el citado Cuadro, todos los costos que, por estos conceptos, se pagan como condicionalidad obligatoria, a firmas privadas que se encargan de controlar tanto a nivel ex ante, concurrente como ex post, la ejecución de programas o proyectos de inversión pública, cuando éstos son financiados por los organismos multilaterales o bilaterales de crédito ya sea con fondos provenientes de préstamos o donaciones. Lo único que se puede asegurar, con absoluta certeza, es que cada programa o proyecto que se realice con este tipo de financiamiento cuenta con mecanismos propios de control técnico, administrativo y financiero, lo cual produce un mayor encarecimiento de los controles del gasto público.

Por el elevado costo contractual y la magnitud a nivel cualitativo y cuantitativo de las labores de control concurrente que, el FONDO VIAL le encomendó realizar a la firma CONSULTORES Y PLANIFICADORES REGIONALES DE DESARROLLO, S. de R.L (REGIOPLAN), se ha creído conveniente que, en el contexto de esta investigación, se analicen los aspectos más relevantes, relativos a su contratación. El fin que se persigue es el de comprobar la congruencia o simetría entre el costo que implica la contratación de esta firma consultora y los beneficios, eficiencia o rentabilidad que ha producido, especialmente a nivel de la ejecución de los trabajos relacionados con la carretera objeto de nuestra investigación. En el Recuadro siguiente se transcriben, literalmente, las funciones que se le asignaron dentro del FONDO VIAL.

Funciones/atribuciones contractuales asignadas a REGIOPLAN

Verificación Técnica

1. Inspección y Verificación de las actividades desarrolladas por las Empresas Contratistas y Firms Consultoras encargadas de la supervisión, en los diferentes proyectos del Fondo Vial, incluyendo el programa de microempresas asociativas. Esta verificación deberá comprender las siguientes acciones:
 - 1.1 Examinar la priorización de proyectos presentada por la Supervisión de Proyectos, verificando que se haga una adecuada asignación de los recursos financieros disponibles para el sector, mediante la revisión de cantidades de obra y presupuestos para posteriormente presentar las recomendaciones a la Gerencia Técnica.
 - 1.2 Revisar el Programa de Trabajo, Cronograma de Inversiones y Calendario de Actividades del Proyecto, presentados por El Contratista, estos documentos deberán actualizarse de manera periódica conjuntamente con el Contratista y supervisor de conformidad al desarrollo de los trabajos. El programa de trabajo deberá incluir aspectos tales como plazo contractual, frentes de trabajo, labores a realizar por subcontratistas, si los hubiere, equipos y materiales de construcción requeridos, probable régimen de lluvias y otros que sean necesarios para el correcto desarrollo de las obras dentro de los plazos acordados.
 - 1.3 Verificar que el Contratista coloque dentro de los primeros quince (15) días calendario después de la Orden de Inicio del proyecto, dos rótulos. El Supervisor deberá indicarle al Contratista los lugares ideales donde deberá colocar dichos rótulos; estos serán elaborados de conformidad al modelo suministrado al Contratista por Fondo Vial.

- 1.4 El Consultor deberá asistir a la Gerencia Técnica en la organización y calendarización de los procedimientos que tienen que ver con la recepción de documentos para trámites de pago tanto de los contratistas (estimaciones de obra) como de los supervisores de obra (solicitudes de reembolso).
- 1.5 En conjunto con la supervisión, ejecutar verificaciones de calidad en las obras contratadas.
- 1.6 Realizar una gira mensual por cada ingeniero de verificación, para supervisar cada uno de los frentes de trabajo de todos los contratos en ejecución. Para propósitos específicos a requerimiento de la Gerencia Técnica se podrán autorizar otras giras a los proyectos en ejecución.
- 1.7 Comprobar la permanencia en el proyecto del personal y equipo que se indica en la oferta económica del Supervisor y generar el documento de soporte para efectos del pago, mensualmente.
- 1.8 Certificar las cantidades finales de pago de Contratistas y Supervisores y participar en la recepción de proyectos terminados, en apoyo a la Gerencia Técnica.

- 1.15 Asimismo El Consultor deberá presentar informes mensuales para cada proyecto a mas tardar el día quince (15) del siguiente mes, indicando el avance físico-financiero de cada contrato, control de tiempo de ejecución, actividades relevantes del periodo ejecutadas tanto por el Contratista como por La Supervisión, indicando las recomendaciones que considere pertinentes.
- 1.16 Elaborar mensualmente un reporte de ejecución financiera de acuerdo al avance real de obra para todos los contratos de la Red Vial Pavimentada y No Pavimentada.
- 1.17 Proveer la organización adecuada para generar reportes ejecutivos y Reportes técnicos con la frecuencia requerida para asegurar un óptimo nivel de información a la Gerencia Técnica y Dirección Ejecutiva del Fondo Vial.
- 1.18 Verificar trabajos ejecutados por administración delegada, revisando que los registros diarios para este tipo de trabajo estén siendo llevados, y generando previamente la aprobación una vez que se identifique que tales trabajos se deben llevar a cabo bajo esta modalidad.
- 1.19 Verificar que La Supervisión este ejecutando el muestreo cada 250 metros de las pruebas de laboratorio, para determinar el porcentaje de compactación que tiene la capa terminada del material selecto, de acuerdo a lo establecido en su contrato.
- 1.20 Ejecutar Controles con relación a la aplicación de la Cláusula Escalatoria.
- 1.21 Monitorear el cumplimiento de términos en los contratos con relación a la aplicación de multas.

- 1.22 Verificar que el Contratista y Supervisor provean a sus obreros y operarios de elementos de protección, tales como: cascos de seguridad para apertura de zanjas, colocación de piedras y cualquier otra actividad donde el obrero se exponga a objetos de caída y daños conexos, mascarillas, para toda actividad que implique la emisión de polvo y gases, guantes para tareas pesadas que demanden estos implementos, y otros elementos que sean necesarios para garantizar la seguridad de los obreros e inspectores, velando porque estos elementos efectivamente se utilicen. A la vez el uso de chalecos reflectivos o camisetitas con el logotipo de Fondo Vial será de uso obligatorio,
- 1.23 Inspeccionar en forma aleatoria el desarrollo de los trabajos realizados por las Microempresas asociativas, para comprobar que estén siendo ejecutados de acuerdo a las especificaciones; el criterio para definir estos trabajos deberá ser aprobado por la gerencia Técnica del Fondo Vial.
- 1.24 Revisar los informes elaborados por la supervisión de las Microempresas Asociativas y generar las recomendaciones que consideren pertinentes.
- 1.25 Evaluar periódicamente las especificaciones técnicas y niveles de servicio que debe cumplir el Contratista y proporcionar a la Gerencia Técnica cualquier recomendación en cuanto a la modificación de las mismas.
- 1.26 Verificar que los trabajos que están siendo realizados por los Contratistas, estén de acuerdo con las especificaciones técnicas, estándares de servicio y lo establecido en el contrato, así como de acuerdo con las mejores prácticas de ingeniería para que los proyectos terminados tengan una excelente calidad de obra.

- 1.27 Verificar el cumplimiento por parte del Contratista del plan previamente elaborado para el proyecto sobre medidas correctivas, preventivas y de compensación ambiental, para asegurar que las acciones recomendadas de precaución, reducción, control y/o compensación de impactos, riesgos y amenazas ambientales realmente estén funcionando en cada una de las obras durante la etapa de ejecución del proyecto.
- 1.28 Hacer la inspección final del proyecto o de cada sección del mismo a fin de certificar su terminación y hacer recomendaciones para la aceptación preliminar de las obras terminadas, en caso de que fuese necesario una recepción parcial del proyecto.
- 2 Apoyar a la Gerencia Técnica en la elaboración, organización y planificación de especificaciones especiales para el mantenimiento tanto de la red vial pavimentada como no pavimentada, modelos de contratos, términos de referencia, análisis de costos, presupuestos, seguimiento y liquidación de obra física.
 - 3 Generar y mantener actualizado en una base de datos, el historial de cada proyecto, con su documentación legal, periodos contractuales, fianzas, etc., que incorpore una ficha detallada de todos las empresas Contratistas y firmas de Consultoría que desarrollan obras para el Fondo Vial.
 - 4 Establecer en conjunto con la Gerencia Técnica, un sistema de calificación que permita evaluar en forma objetiva y permanente, el desempeño de los Contratistas y Supervisores, y proveer información actualizada para futuras contrataciones.
 - 5 De igual manera, se deberán proponer los correspondientes mecanismos de coordinación con la unidad de Planificación y Evaluación de Gestión, para poder contar con un inventario vial que se mantenga actualizado y confiable, incluyendo información de tránsito, estado de las vías, vulnerabilidad, nivel de servicio y sitios críticos, y la integración de esta información al mapa vial oficial, asegurándose un manejo gráfico y generación expedita de tablas y mapas de trabajo, a fin de estructurar una propuesta de programa anual de inversiones de acuerdo a las necesidades de los tramos y con las restricciones presupuestarias, para futuras licitaciones.
 - 6 Mantener actualizado en un Software especializado, una base de datos de costos unitarios de todas las actividades tipo que se desarrollan para la ejecución del mantenimiento periódico y rutinario de la red vial pavimentada y no pavimentada, asimismo, mantener actualizados los costos por kilómetro para los diferentes tipos de mantenimiento, atendiendo el tipo de servicio y contrato, a fin de apoyar

la información de la Gerencia Técnica y establecer un mecanismo de análisis que permita en forma periódica actualizar la misma.

- 6.1 Proveer a la Gerencia Técnica de este Software, capacitando a la vez al equipo de ingenieros de la Gerencia Técnica en la utilización del mismo.
- 7 Crear y diseñar un sistema de información mediante la implementación de un programa de bases de datos orientado a la revisión de las estimaciones de obra, reembolsos de los distintos contratos que maneja el Fondo Vial, incluyendo la revisión mensual de la cláusula escalatoria y ajuste de costos que aplica para cada uno de estos pagos.
 - 7.1 Diseñar un formato estándar en el que todos los contratistas deban reportar su avance de obra, con el fin de alimentar la base de datos referida en el punto anterior.
 - 7.2 Implementar y capacitar en el uso del programa diseñado, para el personal de revisión de pagos de la Gerencia Técnica del Fondo Vial.
- 8 Apoyar a la Gerencia Técnica en la coordinación de los servicios de asistencia técnica que sean prestados al Fondo Vial por empresas nacionales o extranjeras.
- 9 Revisar y actualizar el estudio de alternativas de mantenimiento vial para la conservación de la red vial no pavimentada con altos volúmenes de tráfico y asimismo para la red vecinal y recomendar mejoras en el mismo
- 10 Generar un estudio para determinar la cuantificación del patrimonio vial oficial actual con que cuenta el país y el modelo para actualizar estos datos.
- 11 Apoyar a la Gerencia Técnica en las actividades de capacitación que se realicen para mejorar el nivel técnico de su personal, entrenando al menos a tres (3) ingenieros en la utilización y manejo del modelo computacional "Sistema de Administración de Contratos, SAC".
- 12 Todo el personal necesario, recursos técnicos, logística y equipo deberán ser proveídos por el Consultor, quien asumirá toda la responsabilidad técnica en las acciones de verificación.

Verificación Administrativa y Financiera

1. Recolección, cuantificación y verificación de la información financiera que refleje el progreso y estatus en períodos determinados de las operaciones financiadas por el Fondo Vial y presentados por Proyecto.
2. Presentar informes mensuales indicando disponibilidad de fondos por proyecto, avance consolidado y trabajos realizados.
3. Apoyar a la Gerencia Administrativa financiera en el mantenimiento y registro de una contabilidad comercial donde se reflejen Estados de pérdidas y utilidades, Cuentas de patrimonio (Valor de la red vial), contabilidad de Costos y cualquier metodología y apoyo logístico necesario para la total y correcta operación de la Unidad Contable Financiera del Fondo Vial.

Deberán lograrse en el Sistema Contable Presupuestario en apoyo a la Gerencia Administrativa y Financiera las siguientes metas:

- Identificación de los Programas
- Elaboración Anual del proyecto de Presupuesto
- Estructuración del sistema Presupuestario y Plan Operativo Anual
- Generación de Gráficas y Reportes
- Elaboración de un Sistema Confiable de Registro y control de la ejecución del Gasto.
- Generación, operación y respaldo del sistema de información contable y el archivo (Registro de operaciones contables).
- Proveer todo el apoyo logístico y humano en los procesos de auditoría que deberá atender la Gerencia Administrativa y Financiera.

- La Firma Consultora deberá asesorar a la Dirección Ejecutiva y a la Gerencia Administrativa Financiera en las gestiones para estructurar programas de inversión específicos que se pudieran requerir ante la eventual participación de cualquier entidad de financiamiento internacional.
4. Asesorar a la Gerencia Administrativa y Financiera en la actualización e implementación del Manual de Procedimientos Administrativos del Fondo Vial y recomendar mejoras en el mismo.
 5. Llevar a cabo la inducción necesaria con el personal involucrado de la Gerencia Administrativa y Financiera, para elaborar la contabilidad desde el Fondo Vial.
 6. Apoyar a la Gerencia Administrativa y Financiera en los diversos programas de capacitación que se programen.
 7. Proveer a la Gerencia de Mercadeo de todo el soporte gráfico y de informes tabulados que requiera, para apoyar el desempeño eficiente de sus funciones, incluyendo todo el soporte para implementar y mantener la página de Internet de Fondo Vial actualizada permanentemente.

Del estudio detenido del hallazgo explicado en los párrafos anteriores, especialmente el focalizado en las funciones/atribuciones que se han transcrito, literalmente, en el Recuadro No. 1, nos ha permitido descubrir y documentar una serie de sub- hallazgos. Los hemos incorporado en este apartado, porque tienen relación vinculante y estrecha con el hallazgo principal que se ha explicado. También es importante acotar que, para posibilitar una mayor y más clara comprensión del subhallazgo No. 1, explicado a continuación, es necesario que recordemos las definiciones contenidas en los recuadros siguientes y, obviamente las relacionemos las mismas con las funciones/atribuciones asignadas a REGIOPLAN.

RECUADRO No. 2

ADMINISTRACION PÚBLICA CENTRALIZADA

Es el tipo de gestión pública fundamentado en la existencia de un solo centro administrativo (Poder Ejecutivo), en el cual una autoridad (Presidente de la República) o un grupo de ellas (presidente de la República en Consejo de Secretarios de Estado), sustentándose en el Principio Constitucional de Legalidad, adoptan las decisiones que deben observarse con respecto a la Administración General del Estado (Arts. 245 y 323 de la Constitución de la República, 9 y 10 de la Ley General de la Administración Pública. ♦

RECUADRO No. 3

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Es un tipo de gestión pública intermedia entre la centralización y descentralización, mediante la cual se efectúa la transferencia de funciones a un órgano administrativo que no obstante depender jerárquicamente de un órgano central, se le atribuye competencia propia, la cual ejercita con autonomía técnica, administrativa y financiera (Art. 43 de la Ley General de la Administración Pública).

RECUADRO No.4

ADMINISTRACION PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

Es el tipo de gestión pública realizada por un ente nuevo creado legalmente por el Estado, al cual se le ha dotado de **patrimonio propio y personalidad jurídica** distinta a la de este, para que realice determinadas competencias administrativas que se le transfieren, las cuales desarrollara con independencia funcional y administrativa. (Arts. 260-271 Constitución de la República y 48 de la Ley General de Administración Pública)

- Las conceptualizaciones consignadas en los tres recuadros anteriores han sido tomadas del libro: **Acceso a la información pública, legalidad y transparencia en el manejo del dinero público**. Mcálix, año 2009.

SUB HALLAZGOS

1. La transferencia de funciones-atribuciones del Presidente de la República, en su condición de Administrador General del Estado, a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y de ésta al FONDO VIAL, el cual a su vez se las traspasa a una firma consultora privada (REGIOPLAN), provoca una distorsión o desnaturalización irregular en la **estructura orgánica funcional del Estado** y en la conformación y/o integración de los diferentes sistemas y subsistemas administrativos que han sido creados (SIAFI, SISPU, SIGADE, etc).

Por otra parte, la transferencia funcional en referencia ha intensificado, en esas Secretarías de Estado, las dicotomías funcionales de controles en la gestión del dinero público, especialmente el asignado para la construcción de la infraestructura vial (se incluye la conservación y mantenimiento). Esta situación es extensiva, también, al objeto de la presente consultoría-auditoría.

Lo más grave y oneroso para el Estado no lo representa, únicamente, el elevado costo que se genera per se, sino que no obstante la trasmisión de funciones, los resultados han sido insignificantes para el Estado Hondureño. En las evaluaciones que efectúa la Dirección General de Inversión Pública, se ha podido corroborar que, el FONDO VIAL ha sido prácticamente reprobado, en cuanto se refiere a la ejecución de su Programa de Inversión Pública. Por otra parte y, sin penetrar en estudios de gran profundidad, se puede apreciar que casi todas las carreteras y/o vías de comunicación hondureñas se encuentran en un estado deplorable.

En el caso particular de la Carretera CA-4 el estado real de la misma es nefasto y prácticamente se encuentra intransitable incumplándose los estándares de calidad y fines para los cuales fue construida. En este sentido y, a manera de ejemplo, nos referimos a la noticia de uno de los reporteros del diario La Tribuna, quien afirma que dispuso contar todos los baches del tramo carretero entre Copán y Ocotepeque y su sorpresa fue mayúscula debido a que ascendían a más de 3,000 (comentario efectuado el 9 de enero de 2012 en Cholutat Sur, por el Lic. Javier Aguilera).

En el caso específico del Fondo Vial, por ejemplo y, para un cumplimiento más eficiente, efectivo y eficaz, el Administrador General del Estado (Presidente de la República) ha delegado las funciones que constitucionalmente le han sido atribuidas, a quien rectora la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI).

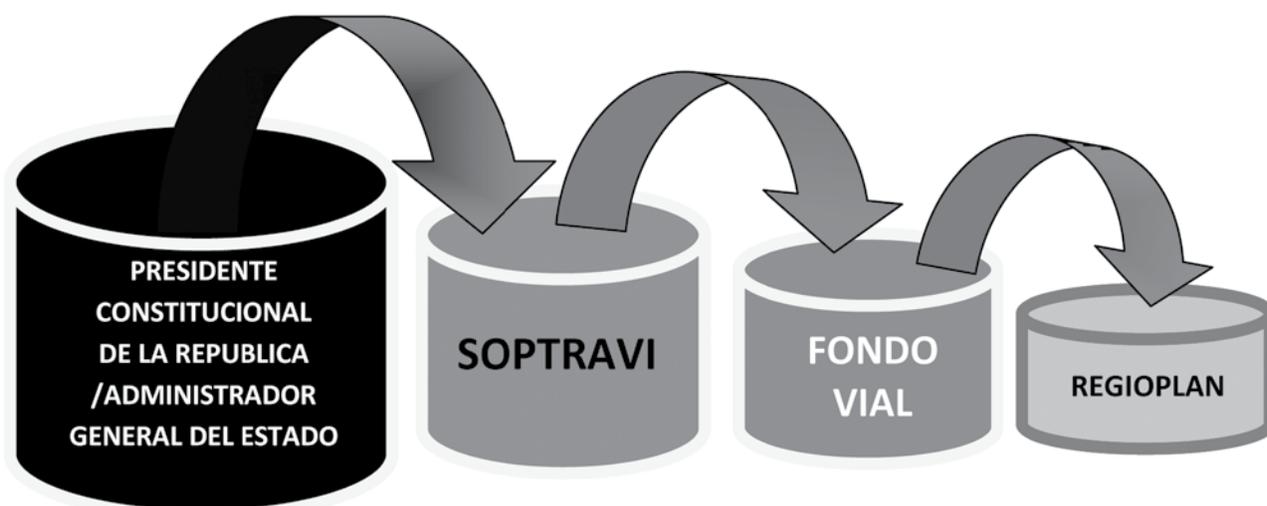
Posteriormente se produce otra transferencia funcional de SOPTRAVI AL FONDO VIAL. En efecto y, de conformidad con los Decretos Legislativos Nos. 131-93 y 286-98 publicados en el Diario Oficial La Gaceta, el primero el 2 de diciembre de 1993 y el segundo el 27 de enero de 1999, se crea el FONDO VIAL Se le confirió la categoría de **entidad desconcentrada**, porque no obstante habersele dotado, legalmente, de determinada independencia administrativa, técnica y financiera, está adscrita, con relaciones jerárquicas inmediatas a SOPTRAVI. Consecuentemente el cordón umbilical que lo liga a SOPTRAVI sigue persistiendo porque no se le confirió PERSONALIDAD JURIDICA como sucede con las instituciones descentralizadas del Estado. Se asimila en todo caso a un hijo menor de edad al cual se le da determinado capital semilla para que trabaje, sin perder las relaciones de supeditación o custodia que siguen ejerciendo sus padres.

No obstante que ya se han producido varias delegaciones o transferencias funcionales con respecto al ejercicio de los controles citado, el FONDO VIAL, traslada la mayor parte de las que le fueron transferidas

por SOPTRAVI a una firma privada (REGIOPLAN). Lo inusual es que este último organismo estaría ubicado dentro del sector privado nacional.

Para una mejor comprensión comparamos esta situación con la de un padre-madre de familia (en este caso el Presidente de la República), quien muy responsablemente y, al observar que está recargado de trabajo, además de considerar contraproducente la centralización de funciones y poder, decide delegar parte de las mismas en uno de sus hijos (sería el Secretario de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda). Este hijo ni corto ni perezoso, transfiere a su vez estas funciones ya delegadas a uno de sus hijos menores para que le ayude. Este último, en un acto incomprensible, traslada las mismas a una persona totalmente ajena a su familia (REGIOPLAN). Esta delegación de funciones la hemos graficado así:

GRAFICO NO. 7 TRANSFERENCIA DE FUNCIONES



- 2. GESTION IRREGULAR EN EL DINERO PUBLICO DESTINADO A LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PUBLICA NACIONAL NO OBSTANTE LA EVISTENCIA DE UNA FIRMA PRIVADA DE VERIFICACION FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, FISICA).** En el Cuadro No. 8 se efectúa un detalle de las cantidades asignadas al FONDO VIAL durante el período 2010-2012, para los efectos de verificación financiera, administrativa y técnico-física.

La firma REGIOPLAN fue contratada por el FONDO VIAL el 13 de junio del año 2007, para que verificara más de un 90% de su quehacer institucional. El monto de su contrato se convino en la cantidad de Lps. CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO SESENTA Y OCHO LEMPIRAS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS (Lps. 45,475.168.75), por un período de 27 meses, contados 10 días después de emitida la orden de inicio respectiva. Obviamente el valor y plazo contractual han sido modificados e, incluso, se presentó y ganó una demanda judicial de este contratista privado contra el Fondo Vial.

En el Cuadro No. 7 se consignaron los valores correspondientes al tipo de verificación que ha efectuado esta firma durante el período 2010-2012. Relacionando la contratación de REGIOPLAN con los montos que, para realizar la citada verificación, se asignaron en el presupuesto aprobado legislativamente al FONDO VIAL, se creyó conveniente, a fin de establecer la verdadera realidad financiera, retroceder hasta el año 2007, es decir el año en el cual se suscribió el citado vínculo contractual. Se detectó que en el año 2007 se asignaron 14,000.000.00 (Programa 11, proyecto 004, actividad/obra 001). Esta cantidad se incrementa en el año 2009 a Lps. 93,216.760, no obstante que el contrato con REGIOPLAN únicamente ascendía a Lps.. 45,475.168.75. En el año 2009, el presupuesto aprobado fue Lps. 21,000.000.00 (en ambos casos se afecta la misma estructura programática presupuestaria).

Existe evidencia en la cual se demuestra que los presupuestos aprobados para este fin en los diferentes años (2007-2012), experimentaron modificaciones contractuales. Lo que desconocemos por su falta de difusión y por negarnos el acceso a la información pública respectiva, es el destino que se le dio a los fondos que se trasladaron, así como las interioridades de la demanda, especialmente los motivos por los cuales el Estado la perdió, caso en el cual tendría que repetirse la misma, contra el o los funcionarios responsables a fin que sean recuperados dichos valores y destinados a fines de interés público.

Establecimos comunicación con la persona que rectora REGIOPLAN, para que nos aclarara la situación. Partimos de la premisa que si no había nada que ocultarse se nos aclararía el panorama desde la firma privada. LA OPACIDAD NEUTRALIZÓ A LA TRANSPARENCIA, porque nuestras gestiones fueron infructuosas. Se consideraron hasta demasiado "románticas y extrañas" en un país como el de Honduras donde prevalecen los antivaleores y se sanciona la eficiencia.

En el cuadro siguiente (No. 8) se efectúa un desglose de los valores asignados, presupuestariamente, para efectuar la citada verificación en varios municipios de Copán.

CUADRO No.8

Servicios de verificación técnica, administrativa y financiera realizada por REGIOPLAN en varios municipios de Copán.

DESCRIPCION MOMENTOS PRESUPUESTARIOS	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	OBSERVACIONES
Presupuesto aprobado	2,062.500	3,191.687	No se desglosaron los Lps. 33,000.000 Presupuesta dos para todo el programa.	Mediante resolución judicial, en el año 2010 se renovó el contrato con REGIOPLAN.
Presupuesto vigente (modificado) al IV trimestre del año	1,077.0	1,005.263		
Presupuesto devengado al IV trimestre.	1,077.000	1,005.252		
Ejecutado	100%	100%	0%	

Fuente: elaboración propia, Mcalixg., basada en datos de SIAFI

La esencia de nuestro **sub-hallazgo No. 2**, se refiere a que no obstante la multiplicidad de controles de todo tipo y la proliferación de entidades públicas y privadas encargadas de efectuar la verificación de la inversión pública en materia de infraestructura vial y, específicamente la ejercitada, supuestamente, en los diferentes tramos de la Carretera CA-4, se han presentado situaciones irregulares, por ejemplo la suspensión de obras en el fondo vial, el congelamiento de fondos en esta misma dependencia solicitado por SEFIN, ante la sospecha de irregularidades en los procesos de contratación de algunos proyectos, suscripción retroactiva y sin justificación de modificaciones contractuales de varios proyectos, retardos en la ejecución contractual, etc.

Por otra parte ninguna dependencia encargada de ejercitar el control el gasto público en las citadas dependencias, ha efectuado un estudio serio y pormenorizado del estado real de la carretera, con el objeto de detectar, documentar, probar y recomendar los correctivos adecuados con respecto a las irregularidades existentes (de todo tipo) y, lo más importante, para deducir las correspondientes responsabilidades legales en las cuales se ha incurrido ó, en el mejor de los casos para que se atendiera el clamor generalizado de los hondureños especialmente de la región de occidente, en el sentido que se deje de invertir en reparaciones temporales y se proceda a pavimentar, totalmente, dicha carretera.

Se nos ha informado que, en las últimas fechas y ante tantas denuncias y presiones ciudadanas, el Tribunal Superior de Cuentas practicará una auditoría expost al Fondo Vial.

Otra lectura que podría efectuarse de la situación antes descrita es que, se ha hecho caso omiso de las recomendaciones derivadas de cualquier auditoría que se haya producido en cualquiera de los entes o instancias creadas ad-hoc, de lo contrario no se seguirían practicando tantas irregularidades. Lo cierto es que la ciudadanía

no puede acceder a este tipo de informaciones públicas, aunque las mismas debían estar publicadas en los respectivos portales de transparencia de las instituciones obligadas, caso contrario se estaría incumpliendo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su importancia se **reitera** que, según el Art. 5, incisos a) y b) del Decreto de creación del FONDO VIAL, los objetivos que se perseguía con su instauración como ente desconcentrado de SOPTRAVI, eran, principalmente:

1. "Asegurar el sostenimiento financiero y la ejecución continuada del servicio de mantenimiento de la red oficial de carreteras de la República de Honduras para reducir los costos de operación de la flota nacional de vehículos, la pérdida de tiempo de los usuarios de la red, disminuir el número de accidentes y el propio deterioro de la estructura vial".
2. "Proveer de un nivel adecuado de servicio de mantenimiento a la red vial que permita, al contar con una estructura eficiente de carreteras, elevar la productividad y nivel competitivo de la industria, el comercio y la agricultura de Honduras".

En el marco de la presente auditoría social las preguntas obligadas serían: ¿HA CUMPLIDO SU MISIÓN INSTITUCIONAL EL FONDO VIAL? ¿QUÉ SUCEDE CUANDO UNA INSTITUCIÓN HA RESULTADO REPROBADA DESPUÉS DE EVALUAR SUS RESULTADOS INSTITUCIONALES?

¿POR QUÉ EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA SIGUE INCUMPLIENDO LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AL CONSERVAR CONTROLES EXCESIVOS Y UNA PROLIFERACION DE INSTITUCIONES PARA FISCALIZAR LA GESTION DEL DINERO PUBLICO, ESPECIALMENTE EL DESTINADO A EJECUTAR LA ESCASA INVERSIÓN PÚBLICA QUE SE DESARROLLA EN EL PAÍS?

3. En ningún portal de transparencia de los órganos u organismos públicos a cuyo cargo se encuentran los excesivos controles del gasto público, se han publicado indicadores de transparencia presupuestaria en materia de infraestructura vial. Estos indicadores son necesarios y/o indispensables para medir los niveles de opacidad y dificultad para acceder a la información pública por parte de la ciudadanía hondureña. Se presume, entonces, que ninguno de ellos se ha tomado la molestia de elaborarlos. Ni siquiera lo han hecho los entes no gubernamentales que tienen financiamiento total o parcial del Estado hondureño para controlar flagelos como el de la corrupción administrativa, por ejemplo.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Posibilitó cuantificar y consolidar los diferentes tipos de control del gasto público.	Controles del gasto público en Honduras.
Cruce horizontal de datos	Permitió que se confirmara la veracidad de los datos escrutados en diferentes fuentes.	Ídem.

B. Herramientas-recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Se sugiere el seguimiento y/o monitoreo de los resultados de las verificaciones practicadas en SOPTRAVI Y FONDO VIAL.	El conocimiento de irregularidades en la ejecución de los diferentes programas y proyectos de la CA-4 y otros tramos carreteros involucrados.	Control del gasto público a nivel exante, concurrente y expost.
Difusión periódica de resultados de las verificaciones practicadas en SOPTRAVI Y FONDO VIAL, utilizando la página web de EROC u otros medios de comunicación.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Precaver el acaecimiento futuro de irregularidades; 2) Promover e incentivar la aplicación de sanciones paradigmáticas; 	Regularidad integral de las acciones u actos administrativos.
Capacitación a los miembros de EROC y de la alianza pro construcción de la carretera y otras organizaciones afines, en el contenido, naturaleza jurídica y fundamentos de los controles exante-concurrente y expost del gasto público.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incrementará el conocimiento actualizado de la institucionalidad existente en materia de control y verificación del dinero público; 2) Facilitará la comprensión de los diferentes tipos de verificación, auditoría y control preventivo del dinero público. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Controles del gasto público; 2) Corrupción administrativa.

HALLAZGO No. 8

DESTINO INCIERTO DE OPERACIÓN CREDITICIA CONFIABLE OTORGADA POR EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA (BCIE), PARA REALIZAR ESTUDIOS DE PREINVERSION EN CA-4.

Con base en abundante evidencia empírica, se puede aseverar que, en las diferentes comunidades, mancomunidades o, en la casi totalidad de los sectores involucrados en la pavimentación de la Carretera CA-4, se ha logrado reunir e incrementar tanto a nivel cualitativo como cuantitativo y, en forma sostenida, un cuantioso capital social. Este valor, en confluencia con otras variables importantes, se ha utilizado para incidir en forma sistemática y organizada a fin que las autoridades competentes en diferentes gobiernos, adquieran plena conciencia y solidifiquen su voluntad política, en el sentido que el dinero público que por años ha sido destinado para financiar labores de mantenimiento, trabajos urgentes de conservación y/o paliativos en la Carretera CA-4, se reoriente, racional, transparente y con óptimos resultados a nivel integral, en la realización de trabajos de pavimentación de los diferentes tramos carreteros que conforman esta importante vía de comunicación terrestre.

Por capital social debe entenderse: “el conjunto de normas, acuerdos, valores y relaciones sociales que se encuentran arraigadas en la estructura de una comunidad de individuos y que ayudan a que éstos puedan actuar coordinadamente para lograr metas comunes”²⁵. En el caso particular y, después de muchos años, este capital social comienza a reeditar. Las actividades, solicitudes, presión de grupos ciudadanos y organizaciones que han sido conformadas ad-hoc, así como la constante incidencia de todo tipo y naturaleza que se ha estado ejerciendo, para que se proceda a efectuar la pavimentación de la citada carretera, comienza a producir algunos de los frutos que se planificó obtener aunque no la totalidad de los mismos.

La producción esperada se efectúa en el momento más oportuno: cuando el estado real de la carretera es deplorable y su pavimentación se torna urgente, porque desde hace muchos años quedó en el pasado la vida útil que se proyectó al construirla y, en la actualidad el tránsito por la misma representa un riesgo potencialmente elevado para los ciudadanos, así como un obstáculo importante que entorpece el desarrollo de la comunidad en su conjunto.

Las afirmaciones anteriores están sustentadas en el siguiente hecho importante: desde finales del año pasado se han descubierto varios documentos e investigado acciones oficiales a través de las cuales se puede asegurar que el actual gobierno, ha concretizado con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), una importante operación crediticia por U.S.\$ **1,755,776**. Estos fondos se destinarán para contratar una firma consultora que realice la consultoría identificada de la siguiente manera: “Revisar, Estudiar y completar los Estudios y Diseños finales de los proyectos **“CA-4, CA-11 y caminos de acceso (Corredor de Occidente)”**”. Existe, también, una posibilidad muy alta para que este mismo organismo financie la obra principal.

En el Anexo C, de esta auditoría se puede apreciar un detalle de los tramos carreteros que deberán considerarse en el marco de la consultoría. También se ha consignado un recuadro contentivo del los tramos de la red vial pavimentada (oficial), de la CA-4, CA-10 y CA-11, algunos de los cuales ya han sido pavimentados.

La operación crediticia en referencia fue instada por el Secretario de Estado en los Despachos de Comunicaciones, Obras Pública y Transporte, según consta en el expediente registrado en la institución crediticia regional. El nivel

²⁵ Informe Nacional de Transparencia 2009, página No. 77.

de avance de la operación es elevado, ya que en la actualidad se encuentran en los procesos de selección de firmas y ofertas más favorables para realizar los estudios de preinversión.

A pesar que el ente financiero de crédito posee una solida y confiable imagen y/o prestigio institucional, el crédito respectivo será otorgado en condiciones bastante favorables y la operación en su conjunto se encuentra bastante avanzada, el mismo Secretario de Estado en los Despachos en referencia (SOPTRAVI), ha informado a los pobladores de Occidente que estos estudios los realizará CO-ALIANZA.

Esta situación podría arriesgar la ejecución del proyecto. Las razones son múltiples. La más importante: se desperdiciaría un empréstito y al hacerlo tampoco se dispondría de un estudio serio, previo a la pavimentación de la CA-4, en el cual no sólo se detectarían los riesgos potenciales y demás eventualidades sino los mecanismos para neutralizarlos. La responsabilidad, inclusive la histórica, estaría a cargo del Presidente la República, en su condición de Administrador del Estado y, directamente, del citado Secretario de la SOPTRAVI.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental	Facilitó el estudio de la situación actual del empréstito concedido por el BCIE; Conocer las condiciones favorables del préstamo; La base para efectuar incidencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia pública; y • Corrupción administrativa.

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Instauración de una instancia de estudio, seguimiento e incidencias con respecto a las opciones gubernamentales que sean seleccionadas.	Nos proporcionara la información necesaria para evitar un uso inadecuado de los fondos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Control del gasto público a nivel exante, y concurrente; • Transparencia, • Corrupción Administrativa.
Difusión periódica de los resultados de las actividades de seguimiento y monitoreo de las operaciones gubernamentales citadas.	Promover toda la incidencia posible a fin de formar opiniones en la región y precaver el acaecimiento de irregularidades.	IDEM.

HALLAZGO No.9 FALTA DE VALIDEZ JURÍDICA DE VINCULOS CONTRACTUALES DE LA CA-4 POR OBVIAR PUBLICACION LEGAL

El Art. 11 de la Ley de Contratación del Estado (último párrafo in fine), establece que: “el acuerdo de aprobación será requisito necesario para la validez de los contratos”.

La norma antes transcrita exige que los contratos, so pena de nulidad sean aprobados mediante **ACUERDO**, excepto cuando lleven involucradas exenciones fiscales o prolonguen sus efectos al próximo período de gobierno, caso en el cual la aprobación se hará mediante Decreto Legislativo. Con este mismo instrumento legal deberán aprobarse las modificaciones de los contratos cuando éstas superen el 25% del monto originalmente pactado (Arts. 205, atribución 19 de la Constitución de la República, 13 y 123 de la Ley de Contratación del Estado).

Esta exigencia también está contenida en el Art. 116 de la Ley General de la República, en el cual se ha prescrito: “Los actos de los Órganos de la Administración Pública adoptarán la forma de Decretos, Acuerdos...”

El Art. 119 de la citada Ley General de la Administración Pública también establece que: “Los Decretos, así como los Acuerdos del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado, serán publicados en el **Diario Oficial “La Gaceta.”**”

El Fondo Vial y SOPTRAVI, en varios casos, obviaron el cumplimiento del requisito en referencia, lo cual produce, ipso jure, la nulidad de los respectivos vínculos contractuales. Este hallazgo se formula luego de verificar las publicaciones del citado Diario Oficial, durante el período 2010-2012, en un libro-registro que han elaborado en la Empresa Nacional de Artes Gráficas (E.N.A.G), para efectos de control. Únicamente se encontraron algunos Decretos Legislativos aprobando **modificaciones contractuales** que sobrepasaban el 25% del monto pactado

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental y verificación en los registros y legislación aplicable al caso concreto.	Tener conocimiento de los contratos vigentes y de otras actividades administrativas de la CA-4 y tramos carreteros relacionados.	Publicación oficial, para fines de vigencia, de actos administrativos

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Compra de Diario Oficial la Gaceta para extraer la información relativa a los actos y actividades de la Administración Pública relacionados con los diferentes programas y proyectos de la CA-4 y tramos involucrados.	Facilita el seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos de inversión pública relacionados con la CA-4 y tramos circundantes; La publicación oficial puede servir de soporte en cualquier reclamo.	Publicaciones oficiales

HALLAZGO No.10

FALTA DE INSCRIPCIÓN OBLIGATORIA DE CONTRATOS EN ALGUNOS REGISTROS PUBLICOS E INAPLICACIÓN DE SANCIONES O CORRECTIVOS

El Art. 113 de la Ley de Contratación del Estado (registro de contratos), exige que los contratos administrativos sean registrados, para fines de **ejecución presupuestaria**, en la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y en los órganos de control presupuestario de las Secretarías de Estado correspondientes.

El Art. 77 del cuerpo legal antes citado, prescribe: "**Fines presupuestarios**. Con fines de ejecución y control presupuestario, una copia certificada de cada contrato será remitida por el órgano responsable de la contratación a la Dirección General de Presupuesto de Finanzas, dentro de los treinta días siguientes a su formalización.

Antes de la promulgación de la Ley de Contratación del Estado Reformada (año 2001), el párrafo segundo del Art. 53 de la Ley Orgánica de Presupuesto exigía que: "Copia de todos los proyectos de contrato que afecten asignaciones de inversión deberán remitirse como requisito previo a su celebración a la Dirección General de Presupuesto para registro y revisión del cumplimiento de los requisitos financieros y legales correspondientes, lo cual no será obstáculo para que durante el proceso de ejecución del contrato, pueda la Dirección General de Presupuesto formular los reparos que procedan".

El Artículo citado precedentemente se modificó, desde el proceso de socialización del anteproyecto de la Ley de Contratación[®] en referencia y, del respectivo reglamento de ejecución de dicha Ley. En el Congreso Nacional, se amplió el alcance de la modificación al artículo y fue aprobado por esta instancia legislativa tal cual se encuentra en la actualidad. La solicitud a lo interno de la comisión integrada para revisar y/o socializar el anteproyecto de Ley en referencia, provino de los representantes de la C.H.I.C.O. (Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción), específicamente de los Ingenieros Civiles: Raúl Díaz Matute y Roger Zavala, quienes adujeron que dicha norma producía falta de celeridad administrativa. Es importante acotar que, los representantes del Estado en las comisiones ad-hoc, siempre se opusieron a la modificación de este artículo. Sustentaron su negativa, reiterada, en este hecho significativo: "**Podemos demostrar que, al amparo de esta regulación se detuvieron varios conatos de corrupción pública**²⁶. **La fiscalización preventiva del gasto público funcionaba correctamente. Si se habían producido retrasos en la aprobación contractual, lo mejor sería introducir mecanismos para simplificar los trámites; pero no eliminar este tipo de control que ha sido exitoso para neutralizar el citado flagelo**"²⁷

Este registro es absolutamente distinto al denominado: Registro de Contratos del Estado, ya que la finalidad del primero es controlar el proceso presupuestario, especialmente la ejecución.

Este hallazgo lo descubrimos al momento de solicitarle a la Secretaría de Finanzas los contratos de obra que el Fondo Vial nos había denegado. En este lugar se nos informó **que no existía el registro en referencia**, no obstante que, les explicamos, con detenimiento, que en los presupuestos de la Dirección General de Presupuesto (valga la repetición), de todos los años, se han aprobado fondos públicos destinados a efectuar la fiscalización preventiva de este tipo de gastos de inversión en la infraestructura vial del país²⁸.

²⁶ La facilitadora de esta auditoria social estuvo presente en estas socializaciones, especialmente del Reglamento de Ejecución de la Ley de Contratación del Estado como miembro de la comisión respectiva, y puede dar fe de lo afirmado.

²⁷ Contenido del acta firmada al final de la revisión/socialización.

²⁸ Presupuestos aprobados y vigentes del período 2010-2012.

Se ha observado y existe evidencia documental en la cual se refleja que, diferentes dependencias del Estado incumplen la legislación vigente y no se ha aplican, pragmáticamente, los correctivos o sanciones que las mismas leyes prescriben para los casos de trasgresión, hasta el momento en que, eventualmente, se practique una auditoría posterior, no obstante que, las sanciones del caso, pueden descubrirse en verificaciones preventivas y concurrentes del gasto público.

En el contexto de esta auditoría social se han descubierto varias contravenciones legales y reglamentarias. Especial mención se efectúa con respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los infractores de la misma quedan impunes lo cual propicia que la misma se siga incumpliendo ante la vista y paciencia de las dependencias encargadas de controlar su aplicación.

Una encuesta realizada por SEPLAN, la cual cubre el período 23 de julio de 2010 a 10 de abril de 2013, ante la pregunta: ¿Cree usted que se está cumpliendo la Ley de Transparencia?, sólo un 10.7 de los encuestados respondió que SI. Este porcentaje explica por sí mismo tanto el desinterés o desaliento de los participantes en la encuesta, porque su número fue insignificante, a pesar de cubrir un amplio período y, obviamente, también demuestra que no se tiene confianza en el sistema.

El Instituto de Acceso a la Información Pública difunde, periódicamente, los incumplimientos en lo cuales incurren las instituciones obligadas a cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, no obstante la misma es contravenida sistemáticamente sin que los infractores demuestren que no tienen la intención de seguir con esta conducta, contrario sensu repiten las mismas irregularidades. Lo hacen rodeados de total impunidad y descaro.

La Dirección General de Inversión Pública publica, diariamente, el estado de avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión pública. Al hacerlo efectúa una evaluación de la ejecución de los mismos y califica a las dependencias del Estado responsables. Muchas entidades públicas son reprobadas una y otra vez, sin que demuestren la más mínima preocupación por revertir este comportamiento anómalo.

La falta de aplicación de correctivos o sanciones paradigmáticas y, en algunos casos la colusión, corrupción administrativa, apatía gubernamental generalizada, escaso respeto por las instituciones evaluadoras, permite que las dependencias infractoras sigan incumpliendo la legislación hondureña. Esta conducta de incumplir sistemáticamente las normas jurídico-legales vigentes, sin que se sancione a los culpables, equivale, en nuestra opinión, a AUTORIZAR LO PROHIBIDO en las mismas.

El Fondo Vial ha estado incumpliendo, flagrantemente, desde hace varios años y, sin que se le aplique ninguna sanción o correctivo, con las citadas obligaciones legales. Se destaca que, la información que produce y remite a SEFIN o se difunde, se encuentra a nivel de programa de inversión pública y no de proyecto. Esta falencia se puede comprobar al analizar, los documentos que publica, obligatoriamente, la SEFIN con respecto al seguimiento y evaluación presupuestaria y de las restantes etapas del proceso presupuestario.

Otro requisito que el Fondo Vial incumple, es la obtención de la nota de prioridad, exigida por el Art. 62 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta exigencia, tal cual ya fue señalado, también se incluye, anualmente en la Ley de Presupuesto.

De conformidad con las indagaciones efectuadas en la Dirección General de Inversiones Públicas, el Fondo Vial, tampoco cumple con la obligación de mantener información actualizada en el Banco Integrado de Proyectos, según lo demanda el Art. 63 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Las infracciones legales aunque se descubran quedan en la total impunidad.

HALLAZGO No. 11

FALENCIAS Y ASIMETRIAS FINANCIERAS-PRESUPUESTARIAS.

Antes de desarrollar este hallazgo se ha creído conveniente explicar que, se han elaborado dos Cuadros, identificados como Anexo A y Anexo B. En ellos se ha consolidado la información existente, **en diferentes fuentes de información**, relativa a los programas y proyectos objeto de la presente auditoría social tanto del **FONDO VIAL** como de **SOPTRAVI**.

La elaboración del consolidado de la información correspondiente a la SOPTRAVI no presentó problemas serios como el del Fondo Vial. Lo más destacable es que no tenían difundidos los datos que obligatoriamente deben publicarse en su Portal de Transparencia, de conformidad con el Art. 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En cuanto al Fondo Vial, lo mejor hubiera sido que no difundieran dato alguno, porque los que se han publicado en vez de aclarar dudas y orientar, positivamente, cualquier investigación, provocan confusiones y confirma los altos niveles de opacidad existentes en esta dependencia. A continuación enumeramos las principales razones en las cuales sustentamos esta afirmación:

- 1) En el consolidado de datos (Anexo A), se puede verificar que, dentro de su misma página web y para los mismos proyectos, el Fondo Vial proporciona datos diferentes o contradictorios. Los datos contenidos en el APARTADO PROGRAMAS Y PROYECTOS, por ejemplo, difieren de los que también consignan en el APARTADO PRESUPUESTO y, dentro de éste, específicamente, en AVANCE FISICO O FINANCIERO.
- 2) Por otra parte los documentos de este tipo de avance que el Fondo Vial debe enviar a SIAFI, PRESUPUESTO, DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES PUBLICAS, colisionan entre sí. El problema confrontado es mayúsculo al grado tal, que si usted **no esta interesado en desentrañar la verdad o tener claridad en la ejecución de los programas y proyectos** a cargo del Fondo Vial, lo recomendable es penetrar en su Portal de Transparencia.
- 3) En el Fondo Vial se nos negó, reiteradamente, la posibilidad de acceder a los datos verdaderos y descubrir por nuestra cuenta la verdad de una información que debe estar difundida, obligatoriamente, en el Portal de Transparencia del Fondo Vial.

Esta situación anómala, es para nosotros un **MEGAHALLAZGO** bastante perjudicial porque se estaría desacreditando, por una parte, al sistema de transparencia recién instaurado en nuestro país. Por otra parte se propende a los actos de corrupción y de impunidad porque los infractores no son sancionados. Esta verdad irrefutable se encuentra plenamente reflejada en el citado consolidado.

SUB-HALLAZGOS

- 1) En el Art. 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto: **informes del avances físico y financieros de los proyectos en ejecución**, se exige que, para efectos de seguimiento y evaluación del Programa Anual de Inversión Pública, las instituciones del Sector Público deberán cumplir con la obligatoriedad de presentar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, con la periodicidad que ésta establezca, información sobre el avance físico y financiero de los **proyectos** en ejecución”.

La norma legal antes transcrita, de manera incontrovertible especifica que el avance físico y financiero debe estar a nivel de proyectos y no de programas como se acostumbra hacer en el Fondo Vial.

- 2) En el informe de avance físico-financiero del Programa de Inversión Pública correspondiente al primer trimestre de 2008, se expresa que el costo de la pavimentación del tramo carretero Dulce Nombre de Copán, era de 31.1 millones de Lempiras. Se observa una importante asimetría entre la parte financiera y del avance físico de la propia inversión pública y el valor licitado-contratado. Este último ascendía, originalmente, a Lps. **26,983.692.85**.
- 3) Tomando en cuenta el numeral anterior y la información difundida en la evaluación física-financiera correspondiente al primer trimestre del Ejercicio Fiscal 2008, nos puede inducir a una confusión porque en el Cuadro **EJECUCIÓN DE EGRESOS**, ASIGNACIONES ENMARCADAS DENTRO DE LA ERP INSTITUCIÓN: 120 SOPTRAVI. PRIMER TRIMESTRE 2008, FONDOS NACIONALES, se consignaron para la ejecución del proyecto Dulce Nombre de Copán 70,000.000 de fondos nacionales y 50,000,000 correspondientes a fondos externos. Estas cantidades totalizan la suma de 120.000.000 millones de Lempiras. El hallazgo es en este caso: en el **Presupuesto Aprobado** para el mismo año, se asignó la misma cantidad para la construcción y 7,000.000.00 para el estudio y diseño de dicha carretera, lo cual totalizan 127,000.000.00 de Lempiras. En consecuencia los montos de los proyectos licitados y contratados tanto de la construcción como de la supervisión son inferiores a la previsión presupuestaria de fondos, de manera que no podría aducirse insuficiencia financiera para darle cumplimiento al contrato suscrito.
- 4) En la casi totalidad de los proyectos no hay correspondencia entre la inversión física y financiera. Generalmente ésta última se encuentra más avanzada o, en el peor de los casos, se agotan los fondos públicos, sin justificaciones legales de peso.
- 5) **HALLAZGOS ENCONTRADOS EN EL PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL FONDO VIAL, CON RELACION A LA ACTIVIDAD/OBRA 16: ATENCION DE EMERGENCIAS, EN LOS SIGUIENTES PROYECTOS:**

Construcción de obras de bacheo asfáltico y otras actividades en la red vial pavimentada del tramo carretero: Santa Rosa de Copan - Salida a Cucuyagua, Departamento de Copán.

El plazo de ejecución del contrato suscrito para la realización de este proyecto fue de un mes, específicamente del 21 de junio de 2010 al 21 de julio de ese mismo mes. Se especifica que el monto **contratado** fue de Lps. 898,640.60. También se consigna que el valor asignado presupuestariamente, durante el Ejercicio Fiscal 2010 el cual, también, fue pagado ascendió, en ese año, a Lps. 774,250.13.

HALLAZGOS

- a) El Fondo Vial no podía suscribir un contrato por una cantidad inferior a la presupuestada en el año en que el proyecto se comienza a ejecutar. En este caso se contraviene el Art. Constitucional No. 364, el cual expresa literalmente: "No podrá contraerse ningún compromiso o efectuarse pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el Presupuesto...".

Se infringe, también, el Art. 27 de la Ley de Contratación del Estado, el cual sanciona con NULIDAD la insuficiencia de PRESUPUESTO.

- b) No se podría ubicar al proyecto en la categoría de “continuado” o de arrastre como expresan los Ingenieros y otros técnicos, sencillamente porque la atención de emergencia se programó únicamente para realizarse **en un mes**. Entre la fecha de finalización normal del contrato y el siguiente año (2011), existe un espacio de seis meses o más. La cantidad, de conformidad con el Art. 15 de la Ley Orgánica del Presupuesto, se pudo haber comprometido para el Ejercicio Fiscal 2011, obviamente en el caso de conferírsele la categorización de “proyecto continuado”; pero no se hizo de esta forma. Ni siquiera se incluyó como “deuda flotante”.

En vías de ilustración es importante recordar que los “proyectos continuados” se refieren a obras bastante complejas, de alto precio/dimensión y otras características. Por esta razón, generalmente, cubren más de un período fiscal. En estos casos los fondos a erogarse podrían ser distribuidos entre dos o más ejercicios fiscales. El contrato se suscribe por el valor licitado y adjudicado. Se comprometen fondos por el valor total, aunque se programe su **devengamiento y pago** en los siguientes ejercicios fiscales.

La obra tenía una longitud de tan solo 34.14 kilómetros. Al final del año 2010, únicamente faltaba un 14.16% para concluir el proyecto y, supuestamente, el contrato u obra se interrumpió. Esta situación es el reflejo de una mala gestión administrativa-contractual y presupuestaria.

- c) En los datos que, para este mismo proyecto, se han consignado en el portal en referencia, aparece la cantidad de Lps. 898,640.60 como **PRESUPUESTO VIGENTE**. Esta designación y la forma como se está manejando, es incorrecta porque el monto fue vigente en el ejercicio anterior (2010), en el año 2011 no fue ni siquiera presupuestado o **aprobado legislativamente**. En este año 2011 se consigna que no hubo valores ejecutados, consecuentemente al liquidarse el presupuesto, la cantidad antes indicada pasaría a tomarse en consideración únicamente para efectos, precisamente, de la liquidación anual del presupuesto del 2010, según se establece en las Disposiciones Generales del Presupuesto vigentes en ese año. EN CONSECUENCIA EL SALDO QUE HABÍA QUEDADO EN EL 2010 YA NO PODRIA CONSIDERARSE COMO PRESUPUESTO VIGENTE.

Para una mejor comprensión, es importante recordar que, se denomina **PRESUPUESTO VIGENTE**, el que ha experimentado cambios o modificaciones al momento de ejecutarse durante determinado Ejercicio Fiscal (un año). Las variaciones pueden, disminuir o incrementar el monto que fue aprobado por el Congreso Nacional.

En dicho Portal y para este mismo proyecto se ha consignado que, en el presupuesto del año 2011, existe un saldo por Lps. 124,390.00. Lo cuestionable, en este caso, es que no pudo haber un saldo de una cantidad que no se presupuestó para ese año. Quizá pudo “comprometerse” en el Ejercicio Fiscal del año 2010; pero no se hizo así y tampoco se devengó, totalmente, ya que la obra no fue concluida.

- d) Realmente los datos consignados en el Portal del Fondo Vial producen confusión y presentan opacidad en cuanto a la parte financiera.

Contrato de Construcción de obras para la reparación de fallas y remoción de derrumbes en la red vial pavimentada: Carretera CA-11, la Entrada - Copán Ruinas; CA-4, Chamelecón - La Entrada - Santa Rosa de Copán, localizados en los Departamentos de Cortes, Santa Bárbara y Copán.

Para la ejecución de este proyecto se suscribieron dos contratos con la empresa PRODECON, así:

- **Contrato No. 203.** Plazo de ejecución contractual: un mes, del 17 de junio al 16 de julio de 2010. El monto contratado en el año 2010 fue de Lps. 4, 173,391.00 y el presupuestado era de Lps. 4, 104,627.78.
- **Contrato No. 204.** Plazo de ejecución contractual: un mes, del 16 de junio al 15 de julio de 2010. El monto contratado en el año 2010 fue de Lps. 4, 916,156.04 y el presupuestado ascendió a Lps. 4, 819,629.12.

HALLAZGOS

- a) Hay fraccionamiento del gasto público, lo cual no está permitido por el Art. 25 de la Ley de Contratación del Estado. Se trata del mismo proyecto, similar tiempo de ejecución contractual y se adjudica el contrato al mismo contratista particular.
- b) La supervisión se contrata para inspeccionar el mismo proyecto, aunque éste se haya fraccionado en dos contratos. Lo contradictorio es que el contrato de supervisión se cumple en un 100% no así los **dos** de construcción. En nuestro criterio profesional la supervisión se completa al ritmo de la construcción, caso contrario no se tendrían labores constructivas que supervisar.
- c) Por la dificultad en obtener información, desconocemos si las cantidades que dejaron de utilizarse en los años 2010 y 2011 estaban comprometidas o devengadas. O, si se efectuaron las operaciones de legalización presupuestaria para que fueran pagadas en los siguientes ejercicios fiscales o como DEUDA FLOTANTE.
- d) La totalidad de hallazgos descubiertos para el primer proyecto del numeral 4), también, se aplican a este proyecto. Únicamente cambiarían las cantidades, kilómetros, plazos contractuales y otras particularidades que son propias del proyecto.

Contrato de emergencia para la construcción de obras de bacheo asfáltico y actividades complementarias en la red vial pavimentada tramo: Ruta CA-11-A, Santa Rosa de Copán - Gracias. Departamentos: Copán y Lempira.

Para la ejecución de este proyecto se suscribió con PRODECON, el contrato No. 392. El plazo de ejecución del mismo se pactó en dos meses: del 11 de noviembre de 2010 al 10 de enero de 2011. En el año 2010 a la empresa constructora se le contrató por Lps. 3, 864,834.75; sin embargo en ese mismo año **no ejecutó nada** a nivel físico y financiero.

Se contrata a la firma supervisora GEOTEC, mediante vínculo contractual No. 363. El plazo de ejecución se pactó por dos meses: 11 noviembre de 2010 al 11 de enero de 2011. El monto contractual fue de Lps. 489,618.25. En este año ejecutó la cantidad de Lps. 408,015.23, consecuentemente quedaba un remanente presupuestario de Lps. 81, 603,02. Por la dificultad en obtener información, desconocemos si este remanente fue legalizado como "deuda" para el ejercicio siguiente o el destino que se le dio.

HALLAZGOS

- a) En el año 2010, la disparidad financiera-presupuestaria es evidente porque el trabajo de la firma supervisora se centra en verificar lo que realiza la constructora y si ésta no ejecuta nada, como sucedió en el caso concreto, entonces lo lógico es que tampoco había trabajo para la supervisora.
- b) En la información correspondiente al año 2011 sobre este mismo proyecto, el Fondo Vial registra, en forma contradictoria que, en el año 2010 se pagó Lps. 2,552,649.24 cuando en los reportes del año 2010 consignó que no se había ejecutado "nada". La casilla correspondiente no tiene ninguna cifra.
- c) En los registros para el año 2011 consignan que Lps. 3,864.834.75, corresponden al **PRESUPUESTO VIGENTE**. En este aspecto ya explicamos que esta cifra pudo haber sido vigente para el Ejercicio Fiscal 2010, en el caso que se haya modificado el renglón correspondiente al **PRESUPUESTO APROBADO**. En forma absolutamente errónea se expresa que para el 2011 se asignaron Lps. 1,312.185.51, los cuales fueron ejecutados en un 100%; sin embargo no se expresa si la obra física quedó totalmente terminada y hacia cual renglón presupuestario se trasladó el pretendido remanente financiero.
- d) Por la dificultad en obtener información, desconocemos si la cantidades que dejaron de utilizarse en los años 2010 y 2011 estaban comprometidas o devengadas. O, si se efectuaron las operaciones de legalización presupuestaria para que fueran pagadas en los siguientes ejercicios fiscales.
- e) En el Ejercicio Fiscal 2011, se reportó que la supervisión tenía una ejecución de 83.33% a nivel físico y financiero. Este dato posibilita la duda porque se supone, tal como lo hemos expresado, que la firma supervisora camina a la par de la constructora, excepto cuando al inicio del proyecto, tiene que realizar algunas revisiones u otros trabajos previos, caso en el cual comienza a trabajar antes que la constructora.
- f) La totalidad de hallazgos descubiertos para el primer proyecto del numeral 4), también, se aplican a este proyecto. Únicamente cambiarían las cantidades, kilómetros, plazos contractuales y otras particularidades que son propias del proyecto

Contrato de emergencia para la ejecución de bacheo asfáltico y obras de rehabilitación en el tramo de la red vial pavimentada: Ruta 116, Ruta CA-4 - San Marcos de Ocotepeque. Departamento de Ocotepeque.

Para la ejecución de este proyecto se suscribió, con la empresa constructora **MARTE**, el contrato No. 372. El plazo de ejecución del mismo se pactó en dos meses: del 15 de noviembre de 2010 al 14 de enero de 2011. En el año 2010 a la empresa constructora se le contrató por Lps. **6, 457,500.00**; sin embargo en ese mismo año **no ejecutó nada** a nivel físico y financiero.

Para este mismo proyecto se contrató a la firma supervisora GEOTEC, mediante vínculo contractual No. 350. El plazo de ejecución se pactó por dos meses: 15 noviembre de 2010 al 14 de enero de 2011. El monto contractual fue de Lps. 969,569.20. En este año esta firma tampoco ejecutó ningún trabajo.

HALLAZGOS

- a) Se registra para el año 2011 como **PRESUPUESTO VIGENTE** para la construcción Lps. 6,457.500.00. En ese mismo año se registró para la supervisión la cantidad de Lps. 969,569.20.

En ambos casos a estas cantidades no se les puede considerar como tales, por las razones que se han explicado en los párrafos precedentes.

- b) Para el año 2011, específicamente para la **construcción** se consigna que hubo un avance físico de 96.05% y financiero de 96.5%. Se registra en este año que el presupuesto asignado fue de Lps. 6,457.500.00 y lo ejecutado financieramente ascendió a Lps. 6,202.534.84.
- c) Se especifica, claramente, que la firma supervisora tuvo una ejecución física y financiera del 89.63%. En este sentido hay disparidad con el porcentaje de ejecución con respecto al de la constructora, aun cuando el plazo contractual de ambas es altamente coincidente.
- d) Para la constructora se registra, en el año 2011 un saldo de Lps. 254,965.16. Para la firma supervisora el mismo ascendía a Lps. 100,547.22.
- e) Por la dificultad en obtener información, desconocemos si las cantidades que dejaron de utilizarse en los años 2010 y 2011 estaban **comprometidas** o **devengadas**. O, y se efectuaron las operaciones de legalización presupuestaria para que fueran pagadas en los siguientes ejercicios fiscales.
- f) La totalidad de hallazgos descubiertos para el primer proyecto del numeral 4), también, se aplican a este proyecto. Únicamente cambiarían las cantidades, kilómetros, plazos contractuales y otras particularidades que son propias del proyecto.
- 6) HALLAZGOS ENCONTRADOS EN DIFERENTES INFORMES EJECUTIVOS DE EVALUACION FISICA Y FINANCIERA AL IV TRIMESTRE, FONDO VIAL (DATOS DE SIAFI, DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES PUBLICAS Y OTRAS FUENTES INFORMATIVAS).**

a) No se registraron, en dichos informes, los contratos celebrados por causa de EMERGENCIA, **Actividad/Obra 16**. Son los primeros que consignamos TANTO EN EL ANEXO A COMO EN LOS HALLAZGOS FINANCIEROS. Se desconoce el motivo de la omisión, porque este es un informe oficial.

b) **HALLAZGOS ENCONTRADOS EN EL PROGRAMA CONSERVACION DE LA RED VIAL PAVIMENTADA, PROYECTOS DE LA ACTIVIDAD/OBRA 02: MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RED VIAL PAVIMENTADA.**
Los hallazgos son:

a) Según el Portal de Transparencia del Fondo Vial, en el Ejercicio Fiscal 2010 y, dentro de esta actividad/obra 002, se señala que no hubo ejecución de proyectos. En el Informe Ejecutivo de Evaluación Física del Fondo Vial, elaborado por J. Varela y enviado al SIAFI, tampoco se consignan proyectos en ejecución o ejecutados.²⁹ Este dato se contrasta con el consignado en el Informe de Avance físico y financiero elaborado por la Dirección General de Inversiones Pública. En el mismo aparecen estos dos proyectos:

- **La Entrada, Santa Rosa de Copán, El Portillo, Ocotepeque**, con un 99.8% de avance físico y Lps. **292,704.2** de ejecución del gasto a nivel de DEVENGADO AL III TRIMESTRE DE 2010; y
- **El Achiotal, San Nicolás, Ojos de Agua, Cucuyagua, San Marcos de Ocotepeque, San Francisco del Valle, Río Amarillo, Santa Rita**, con 100% de avance físico y Lps. 9,756.5 de ejecución del gasto a nivel de DEVENGADO AL III TRIMESTRE DE 2010.

7) HALLAZGOS DESCUBIERTOS EN EL PROGRAMA DE BACHEOS ASFÁLTICOS Y SELLOS RED VIAL PAVIMENTADA (RVP), ACTIVIDAD/OBRA 003 MANTENIMIENTO RUTINARIO EN CALZADA CON BACHEOS ASFÁLTICOS Y SELLOS, EN LOS SIGUIENTES PROYECTOS:

Chamelecón - La Entrada.
Departamentos: Cortés, Santa Bárbara, Copán.

a) En el Cuadro: Seguimiento de Proyectos 2010-2011, Fondo Vial, Red Vial Pavimentada, se consigna que se han atendido 36.50 kilómetros y el presupuesto se ha ejecutado en un 99.30% en cuanto a la obra física y 45.07% respecto del contrato de consultoría. Las disparidades que se detecta en los datos anteriores son:

- La construcción no sigue el ritmo de la supervisión.
- Se expresa que al 2011 se han atendido 36.50 kilómetros y la longitud pactada fue de 104.09. En este caso lo ejecutado a nivel físico no concuerda con la ejecución financiera.

²⁹ El Informe fue negado en el Fondo Vial. Se obtuvo de otras fuentes confiables.

- b) En programas y proyectos del Portal de Transparencia, para el año 2010 no se consignó este proyecto.
- c) En el Informe Ejecutivo de Evaluación Física (también se incluye la financiera, aunque el título sólo se refiera a la evaluación física), se detalla que la longitud en kilómetros del proyecto es de 102.65. Se especifica, también, que la meta física ejecutada en el 2011 es de 102.65 kilómetros (toda la longitud planificada para el proyecto). En consecuencia el proyecto estaría concluido. La divergencia surge porque en el Portal de Transparencia se detalla que la longitud del proyecto es de 104.09. Como no se proporcionó información sobre las **modificaciones contractuales** no se pudo confirmar si la longitud del proyecto se había cambiado, lo cual generaría cambios en cuanto al valor por cantidades de obra ya que se verifica una **disminución** de las mismas. **Obviamente los valores contractuales tendrían que disminuirse no incrementarse como sucedió.**
- d) En el inciso anterior, explicamos que, documentalmente, se refleja una disminución en la longitud del proyecto lo cual debería producir una disminución del valor contractual (valga la reiteración). En este aspecto se produce una asimetría porque el contrato se suscribió en el año 2010 por un valor de Lps. 46, 647,987.83 y el valor que se asigna en el 2011 es de Lps.58, 306,210.96.
- e) Es importante aclarar que, en los valores especificados se encuentran cuantificados, como si fuera un contrato, las cantidades correspondientes a la obra física y a la supervisión. Esta situación es irregular a nivel contractual-financiero, tal como se explica en esta investigación auditora.
- f) El valor presupuestado en el año 2010 fue de Lps. 19, 318,474.02. La cantidad prevista en el presupuesto de 2011 fue de Lps. 49, 868,287.50. Si se suman ambos valores, el total es de Lps. 69, 186,761.52. Este valor total no coincide con el monto del contrato suscrito en el año 2010 ni con el "**supuestamente modificado**" en el año 2011. El valor es superior y no podemos conocer que destino se le dio a los fondos públicos "**sobrantes**" de la operación matemática efectuada. La situación es irregular porque una asignación presupuestaria no puede ser superior al monto comprometido para un proyecto de inversión pública. Obviamente puede presupuestarse una cantidad menor, si se trata de proyectos continuados, es decir el valor que se impondrá en el Ejercicio Fiscal que se utilice.

La Entrada - Copan Ruinas. Departamento de Copán

- a) **CONTRADICCIÓN EN EL MONTO CONTRACTUAL:** En la fuente: Portal Transparencia Fondo Vial. PROGRAMAS Y PROYECTOS: Ejecución física-financiera del 1º al 31 de diciembre de 2010, se consigna que el valor contractual para la ejecución de este proyecto es de Lps. 29, 477,571.15. En otra fuente: Informe de Avance físico financiero al IV TRIMESTRE FONDO VIAL, AÑO 2011, (PROYECTOS DE ARRASTRE), el valor contractual especificado asciende a Lps. 36, 032,443.29.
- b) En los valores contractuales citados en el inciso anterior, han unificado el monto del contrato de supervisión y el de construcción, cuando dichos vínculos son diferentes e independientes. Se licitaron y efectuó el concurso respectivo en forma separada, YA QUE NO SE LICITARON O SUJETARON A CONCURSO COMO UN SOLO CONTRATO. Por otra parte, a nivel presupuestario tienen absoluta autonomía y deben ser tratados, con total independencia porque se refieren a diferentes objetos específicos del gasto.

Es una tendencia sostenible en el Fondo Vial: no desagregar, lo más que se pueda y **debe**, el gasto impendido en programas y proyectos de inversión pública.

- c) Siempre en el citado Portal (INVERSIÓN FINANCIERA) se difundió otro documento denominado: MONTOS INVERTIDOS POR PROYECTOS (actualizado a julio de 2011), en el cual se especifica que el total de la construcción asciende a Lps. 21, 299,587.26 y el correspondiente a la supervisión fue de 1,573,390.38. Al sumar estos valores el monto contractual o lo invertido arroja la cantidad de Lps. 22, 872,977.64.
- d) Al analizar los valores anteriores nos damos cuenta que los montos contractuales difieren de una fuente documental a la otra. Es importante aclarar que el monto contractual que se licitó y adjudicó no varía, a menos que el contrato se modifique y, en el caso concreto, no se experimentaron variaciones en las cantidades de obra.
- e) Al sumarse los presupuestos asignados para el Ejercicio Fiscal 2010 (Lps. 11, 843,920.949) y el correspondiente al 2011 (Lps. 19, 660,046.98) se obtiene la cantidad de **Lps. 31, 503,967.92**. Esta cantidad es diferente a la que se consigna en todas las fuentes consultadas.

La Entrada - Santa Rosa de Copan. Departamento: Copán.

- a) En el documento del Portal de Transparencia, Ejecución Física-Financiera del Fondo Vial, se consigna que la longitud de este proyecto es de 42.74 kilómetros. Contradictoriamente en el Informe de Avance Físico-Financiero del año 2011 se especifica que la longitud es de 44.23.
- b) En el Informe de Avance Físico, enunciado en el acápite anterior, se expresa que la meta física atendida en el 2011 fue de 44.23 kilómetros. Lo contrario expresa el documento difundido en el Portal de Transparencia con el nombre: Montos Invertidos por Proyectos, Proyectos Red Vial Pavimentada, actualizado a julio de 2011, donde se expresa que la longitud atendida en kilómetros fue de 12.82 (bacheo, específicamente). Los datos de sellos y carpetas están en blanco, infiriéndose, entonces, que no se atendieron.
- c) En la fuente: Portal Transparencia Fondo Vial. PROGRAMAS Y PROYECTOS: Ejecución física-financiera del 1º al 31 de diciembre de 2010, se consigna que el valor contractual para la ejecución de este proyecto es de Lps. **29, 802,772.93**. En otra fuente: Informe de Avance físico financiero al IV TRIMESTRE FONDO VIAL, AÑO 2011, (PROYECTOS DE ARRASTRE), el valor contractual especificado asciende a Lps. **32, 459,130.58**. En el documento Montos Invertidos por Proyectos, Proyectos Red Vial Pavimentada, actualizado a julio de 2011, el valor contractual-invertido (se suman la construcción y supervisión) es de Lps. **25, 653,472.96**.
- d) Si se efectúa la sumatoria de los montos presupuestarios asignados en el 2010 y 2011, obtenemos como resultado la cantidad de Lps. 35, 996,685.58. Este valor es superior al que resulta de sumar los

montos contractuales para la construcción y la supervisión. En consecuencia no se podía aducir falta de fondos porque, contrario sensu, hay remanentes presupuestarios, lo cual es ratificado al analizar las casillas de este proyecto en los referidos consolidados, específicamente donde se consigna EL VALOR GLOBAL.

Santa Rosa de Copan - El Portillo –Ocotepeque. Departamentos: Copán, Lempira y Ocotepeque

- a) En el documento del Portal de Transparencia, Ejecución Física-Financiera del Fondo Vial, se consigna que la longitud de este proyecto es de 104.00 kilómetros. Contradictoriamente en el Informe de Avance Físico-Financiero del año 2011 se especifica que la longitud es de 98.17.
- b) En el Informe de Avance Físico, enunciado en el acápite anterior, se expresa que la meta física atendida en el 2011 fue de 85.0 kilómetros. Lo contrario expresa el documento difundido en el Portal de Transparencia con el nombre: Montos Invertidos por Proyectos, Proyectos Red Vial Pavimentada, actualizado a julio de 2011, donde se expresa que la longitud atendida en kilómetros fue de 44.65 (bacheo, específicamente). Los datos de sellos y carpetas están en blanco, infiriéndose, entonces, que no se atendieron.
- c) En la fuente: Portal Transparencia Fondo Vial. PROGRAMAS Y PROYECTOS: Ejecución física-financiera del 1º al 31 de diciembre de 2010, se consigna que el valor contractual para la ejecución de este proyecto es de Lps. **54, 744,453.35**. En otra fuente: Informe de Avance físico financiero al IV TRIMESTRE FONDO VIAL, AÑO 2011, (PROYECTOS DE ARRASTRE), el valor contractual especificado asciende a Lps. **66, 682,932.40**. En el documento Montos Invertidos por Proyectos, Proyectos Red Vial Pavimentada, actualizado a julio de 2011, el valor contractual-invertido (se suman la construcción y supervisión) es de Lps. **44, 117,804.10**.
- d) Si se efectúa la sumatoria de los montos presupuestarios asignados en el 2010 y 2011, obtenemos como resultado la cantidad de Lps.**63, 910,032.45**. Este valor es superior al que resulta de sumar los montos contractuales para la construcción y la supervisión. En consecuencia no se podía aducir falta de fondos porque, contrario sensu, hay remanentes presupuestarios, lo cual es ratificado al analizar las casillas de este proyecto en los referidos consolidados, específicamente donde se consigna EL VALOR GLOBAL
- e) En el documento: Montos Invertidos por Proyectos, Proyectos Red Vial Pavimentada, actualizado a julio de 2011, se especifica que este proyecto ha sido suspendido temporalmente. Nuestra pregunta es la siguiente: ¿Cómo se pudo arriesgar la conclusión de este proyecto, partiendo de la base que faltaba muy poco para concluir la obra, según los datos del avance físico del año 2011 (13.17, kilómetros)? Legalmente se tendrían que cuantificar, inmediatamente los daños y perjuicios irrogados y, por supuesto la deducción de responsabilidades legales.

- 8) En el Consolidado (Anexo A), los anteriores proyectos de la Actividad 03, se han vuelto a consignar. No es una equivocación y/o reiteración de nuestra parte, es sencillamente que en el Portal de Transparencia aparece este cuadro, en los datos divulgados para año 2011. El cuadro lo consignaron en el Apartado PROGRAMAS Y PROYECTOS y lo denominaron: CONTROL Y RESUMEN DE PROYECTOS RVP 2011. FONDO VIAL SEGUIMIENTO PROYECTOS 2010 – 2011. RED VIAL PAVIMENTADA. La información es también muy contradictoria tal como ustedes pueden observar en el referido consolidado de datos (Anexo A)..
- 9) En este proyecto, se expresa que la meta física atendida en kilómetros ha sido, en el 2011, de 36.50. Esta longitud difiere de la consignada en el Avance Físico correspondiente a 2011, que nosotros destacamos en color fucsia o clavellina donde se especifica que fue de 102.65.
- 10) En este último cuadro se expresa que el avance físico del proyecto fue 0 y el financiero fue de 99.30. Si usted contrasta este dato con los destacados en el citado color fucsia o clavellina, inmediatamente, se percatará que hay contradicciones importantes. Por otra parte es irregular que un avance financiero posea un nivel de cumplimiento o ejecución de 99.30% cuando el avance físico fue de 0%.
- 11) En cuanto a los presupuestos se consigna que: el **PRESUPUESTO VIGENTE** PARA 2011 fue de Lps. 42, 929,942.26 y **EL MONTO EJECUTADO** en 2011 fue de Lps. 34, 190,403.85. Estas cifras difieren, sustancialmente, de las que refleja, en el consolidado. La casilla destacada en color fucsia la cual fue extraída del avance físico financiero, tal como ya se ha explicado en párrafos anteriores.
- 12) La totalidad de hallazgos descubiertos para el primer proyecto del numeral 4), también, se aplican a este proyecto. Únicamente cambiarían las cantidades, kilómetros, plazos contractuales y otras particularidades que son propias del proyecto. En síntesis se debe considerar la esencia del hallazgo y su fundamentación.
- 13) La contradicción evidente de datos consignados en diferentes fuentes de información, se puede apreciar para las siguientes actividades/obras descritas en el Consolidado (Anexo A). Para facilitar la comprensión se han usado diferentes colores. Cada uno de ellos corresponde a una fuente informativa diferente de las otras. En los llamados al pie, se indica a cual fuente pertenece determinado color.
- 14) Los conceptos técnico financieros, especialmente los presupuestarios se usan equivocadamente lo cual propende a que quienes busquen la verdad en cualquier investigación sean confundidos. Lo mismo pasa con los conceptos propios de la materia contractual.

15) HALLAZGOS DESCUBIERTOS EN EL PROGRAMA DE SEÑALIZACIÓN Y SEGURIDAD VIAL RVP), ACTIVIDAD/ OBRA 007.

- a) No obstante que se presupuestaron fondos no hay ejecución física en ninguno de los proyectos.
- b) Para los siguientes proyectos tanto los consignados en esta Actividad como en los restantes cuadros del Anexo A, que se ha analizado (Actividades 004 y 007), los hallazgos descubiertos son similares a los que se han explicado en párrafos anteriores, por supuesto guardándose las características de cada uno de los proyectos, los valores y demás.

A. Herramientas utilizadas en el desarrollo de la auditoría social

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
Análisis documental de tipo sistémico.	Permite detectar las asimetrías entre los sistemas: Administración Financiera Gubernamental, Contratación Administrativa, Inversión Pública, Controles del Gasto Público, Transparencia y Acceso a la Información Pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Financiera Gubernamental; • Contratación Administrativa; • Inversión Pública; Controles del Gasto Público; • Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Cruce horizontal de datos.	Facilita la verificación de los datos obtenidos en diferentes fuentes.	Ídem
Inspecciones en situ	Ídem.	Ídem

B. Herramientas/recomendaciones

Tipo o clase	Utilidad para la A.S.	Dimensiones ponderadas
<p>Compra de Diario Oficial la Gaceta para extraer la información relativa a los actos y actividades de la Administración Pública relacionados con los diferentes programas y proyectos de la CA-4 y tramos involucrados.</p>	<p>Facilita el seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos de inversión pública relacionados con la CA-4 y tramos circundantes;</p> <p>La publicación oficial puede servir de soporte en cualquier reclamo.</p>	<p>Publicaciones oficiales</p>
<p>Capacitación intensiva a los miembros de EROC, especialmente sobre las vulnerabilidades existentes en los diferentes sistemas administrativos que se han enunciado</p>	<p>Facilitará el descubrimiento de falencias y asimetrías entre los sistemas enunciados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Financiera Gubernamental; • Contratación Administrativa; • Inversión Pública; Controles del Gasto Público; • Transparencia y Acceso a la Información Pública

HALLAZGO No. 12

RIESGOS POTENCIALES GENERADOS POR CONGELAMIENTO DE FONDOS

El Fondo Vial reporta en varios de sus informes sobre el estado de situación de los programas y proyectos de inversión pública que éstos han sido suspendidos temporalmente, o que a algunos de ellos se les congelaron los fondos respectivos. Nuestras consideraciones al respecto son:

- a) Se puede disminuir o congelar, presupuestariamente, la provisión de fondos, quizá si estos se refieren a gastos corrientes, porque quizá se pretende disminuir el déficit fiscal o lograr un ahorro público importante.
- b) Si la medida anterior se aplica, también, a gastos de capital o, propiamente, inversión pública nacional la situación cambia, porque al producirse el desfase en la ejecución de programas o proyectos de esta naturaleza, por un supuesto "congelamiento de fondos", se genera un encarecimiento de los montos contractuales por la aplicación de cláusula escalatoria, demandas de los contratistas particulares, riesgo potencial de dañar perjudicar lo construido, etc.

La situación anterior debe evitarse, bajo cualquier circunstancia, especialmente por la escasa inversión pública que programamos anualmente, lo cual posterga el despegue económico de nuestro país, además de otros perjuicios a nivel económico-financiero y de atención a las necesidades de la colectividad, la cual se encuentra inmersa en la más oprobiosa de las pobrezas, según lo datos reflejados en informes nacionales o internacionales.

Por las razones expuestas el congelamiento de fondos públicos en el Fondo Vial sólo podría haberse decretado, gubernamentalmente, para evitar **males mayores**, entre los cuales se destacaría la corrupción administrativa y la cleptocracia pública, contrario sensu los daños y perjuicios que ha irrogado dicha decisión administrativa de suspensión generan, obviamente, responsabilidad civil, criminal y administrativa, para los funcionarios competentes, la cual tendría que ser deducida luego de la corroboración respectiva.

HALLAZGO No.13

AUSENCIA DE LIQUIDACION PRESUPUESTARIA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2012 DEL FONDO VIAL

Se constató en SIAFI/SEFIN que no consignaron la LIQUIDACION PRESUPUESTARIA correspondiente a la Institución 122 (FONDO VIAL). Con dicha omisión se trasgrede el Art.44 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

HALLAZGO No.14

CONTRADICIONES EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012.

En el Portal de Transparencia del Fondo Vial, para el 2012, no se difundió ninguna información relativa a los proyectos de inversión pública. Se revisó el Apartado Programas y Proyectos, luego de hacer clic en el título de la barra: PLANEACION Y RENDICION DE CUENTAS.

Al desplegarse el título FINANZAS. Luego PRESUPUESTO y, finalmente INVERSIÓN FISICA. Tampoco se encontró ninguna información. En INVERSION FINANCIERA para ese año, incluyeron el cuadro que ya hemos analizado: MONTOS INVERTIDOS POR PROYECTO. RED VIAL PAVIMENTADA. PERIODO: AÑO 2011 (actualizado a julio). En este cuadro sólo se registran proyectos continuados hasta ese período.

EN EL INFORME EJECUTIVO DE EVALUACION FISICA Y FINANCIERA DEL FONDO VIAL, AL IV TRIMESTRE DE 2012, descubrimos los siguientes hallazgos:

- a) No se encuentra el avance físico-financiero a nivel de proyectos, como especifica la Ley Orgánica del Presupuesto, no obstante que, a nivel de PROGRAMAS se reflejan algunas erogaciones financieras. El Fondo Vial reporta 78.02 a este nivel de ejecución presupuestaria, lo cual es altamente contradictorio.
- b) Se consignan una serie de cantidades a las que ellos mismos catalogan como DEUDA NO EREGISTRADA EN SIAFI, a ser saldada durante la gestión 2013. Es importante aclarar que, si la deuda no fue registrada es porque se detectaron irregularidades en la gestión financiera u otras anomalías. Precisamente el Art. 43 de la Ley Orgánica del Presupuesto regula esta situación. LA DEUDA FLOTANTE también tiene que registrarse en el SIAFI, previo el cumplimiento de una serie de requisitos legales y administrativos.
- c) Al indagar la información existente en el Portal de SIAFI-SEFIN, nos encontramos con que la misma describe como ACTIVIDAD/OBRA a los diferentes **Programas de Inversión Pública los cuales obviamente, son diferentes conceptual y operativamente a los programas presupuestarios, de conformidad con la técnica de presupuesto por programas que está siendo utilizada en la actualidad.**
- d) Debido a que no existe una identificación precisa de proyectos de inversión pública, tal cual lo explicamos en párrafos anteriores y exige la Ley Orgánica del Presupuesto, en la parte correspondiente a inversión pública, se nos imposibilitó, totalmente, conocer la verdad sobre la ejecución presupuestaria relativa a proyectos de inversión pública nacional durante el año 2012, así como su seguimiento evaluación o monitoreo y, por supuesto, la liquidación respectiva.
- e) Sin perjuicio de lo antes expuesto, los escuetos datos del fondo vial y SIAFI, Dirección General de Inversión Pública, denotan que para el tramo carretero CA-4 y otras carreteras directa o indirectamente relacionadas con el mismo (Corredor de Occidente), la ejecución presupuestaria fue exigua o inexistente, porque no se destinaron fondos para obra pública. Generalmente los proyectos que se ejecutaron fueron continuados o de arrastre.

- f) Este hallazgo es aplicable para SOPTRAVI, excepto en cuanto a la información pública, porque en esta dependencia del Estado se han efectuado los desgloses de los programas tanto a nivel de inversión pública como del presupuesto, lo cual facilita el conocimiento de la verdad.

HALLAZGO No. 15

IMPOSIBILIDAD ABSOLUTA PARA VERIFICAR EL MANEJO EXTRAPRESUPUESTARIO DE FONDOS PUBLICOS

Debido a la omisión de la información respectiva, la cual tendría que difundirse de oficio en los portales de transparencia del Fondo Vial y SOPTRAVI, no han rendido los frutos esperados, nuestras investigaciones tendentes a construir un flujograma en el cual se vea reflejado, claramente, el manejo presupuestario y extrapresupuestario de los fondos públicos que se han erogado para la pavimentación y trabajos de conservación vial del Corredor de Occidente.

Sin perjuicio de lo anterior se puede aseverar, sin temor a equivocarnos que, en ambas instituciones, se verifica el manejo extrapresupuestario de determinados ingresos y egresos públicos. Generalmente éstos se gestionan a través de fondos o cuentas especiales depositadas en el Banco Central de Honduras, a las cuales es virtualmente imposible tener acceso, no obstante que se trata de información pública acerca del dinero de toda la sociedad, con lo cual se estaría incumpliendo, además, con la obligación que tienen los servidores públicos de RENDIR CUENTAS de los recursos que están administrando.

Hemos obtenido algunas informaciones presupuestarias que nos sirven de sustento y nos han proporcionado los indicios racionales, para efectuar la anterior aseveración. Entre ellas se destacan, los datos globales relacionados con la captaciones de recursos propios o lo que tradicionalmente se ha conocido con el nombre de ASIGNACIONES DE AMPLIACION AUTOMATICA, así como otros que se consignan en las modificaciones presupuestaria, no obstante que éstas se encuentran sin la descripción adecuada para determinar el destino de los fondos públicos que se transfieren a renglones presupuestarios diferentes a los aprobados por el Congreso Nacional.

Por los motivos que se han explicado, tampoco se ha podido verificar si se ha afectado el Fondo Social Departamental, para efectuar los citados trabajos, o se ha subvencionado alguna obra del Corredor en referencia. Estos fondos son gerenciados por el Congreso Nacional.

En la misma situación de “secretividad gubernamental” se encuentra algunos fideicomisos que fueron constituidos o se encuentran vigentes.

CONCLUSIONES

- 1) Existe un elevado nivel de falta de transparencia en la información pública. Este problema se presentó en la mayoría de las fuentes consultadas. La opacidad se acrecienta en las diferentes etapas del proceso presupuestario, especialmente en la ejecución del mismo. La tendencia generalizada y, en aumento de un ejercicio fiscal al otro del período investigado (2010-2012), es la de no divulgar datos importantes que posibilitarían el conocimiento del destino que se les confiere a los fondos públicos, después de su aprobación Legislativa. Se publican más documentos; sin embargo, al analizar su contenido nos encontramos con una deficiente calidad de la información.
- 2) Es virtualmente imposible conocer los datos verdaderos difundidos en los portales de transparencia de SOPTRAVI y Fondo Vial. En SOPTRAVI porque su portal de transparencia no se encontraba funcionando. En el Fondo Vial, el problema es que, además de no cumplirse, casi en su totalidad con la obligación legal de difundir, de oficio, información pública predeterminada, los datos consignados en dicho portal, eran contradictorios entre sí y en relación con los relativos a los avances físicos y financieros enviados a la SEFIN y Dirección General de Inversiones Públicas. Se descubrieron cinco documentos con datos diferentes para los mismos proyectos.
- 3) Se infiere que la negativa del Fondo Vial a permitir el acceso a la información pública, se debió a que se pretende mantener en secretividad su actividad administrativa para ocultar las falencias, disparidades, actos, acciones y omisiones irregulares que fueron descubiertas y documentadas en el contexto de la auditoría social.
- 4) Se carece de presupuestos participativos. La participación ciudadana es incipiente, especialmente en las diferentes etapas de la planificación y presupuestación.
- 5) A pesar que existe una exagerada proliferación de órganos e instituciones encargadas de controlar el gasto público, la corrupción administrativa se ha desbordado a niveles en los cuales es muy difícil su control y combate.
- 6) La situación del país, hace necesario que se ejerzan un control más efectivo del dinero público, a través de auditorías sociales, porque los controles internos y externos del Estado, no han cumplido su misión institucional, dados los altos nivel de corrupción y cleptocracia públicas.
- 7) La desconcentración del Fondo Vial de SOPTRAVI, no ha generado los resultados que se esperaba: una gestión administrativa más eficiente, eficaz y redituable a nivel de costo-efectividad. Se ha tenido hasta que paralizar parte de sus labores para investigar su accionar institucional.
- 8) La inversión pública en proyectos del Corredor de Occidente es casi inexistente en el período auditado socialmente.
- 9) El estado real del Corredor en referencia ya no permite que se efectúen paliativos temporales de conservación porque la carretera ya dio su vida útil.
- 10) No han sido escuchadas, aún, las diferentes peticiones de los pobladores de la Región de Occidente, con respecto a que se efectúe la reconstrucción del citado Corredor, no obstante que las mismas han sido formuladas dentro de los parámetros del respeto a la institucionalidad actual y a las normas establecidas.

BIBLIOGRAFIA

Legislación consultada:

- 1) Constitución de la República de Honduras.
- 2) Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento de Ejecución.
- 3) Leyes del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República de los Años 1988, 2010-2012.
- 4) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 5) Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.
- 6) Ley de Contratación del Estado y su Reglamento de Ejecución.
- 7) Ley General de la Administración Pública.
- 8) Ley de Procedimiento Administrativo.
- 9) Ley del Fondo Vial y sus reformas.

Documentos-trabajos de investigación estudiados:

- 1) **SIAFI-SEFIN:** Informes de Ejecución Presupuestaria, años 2008-2012.
- 2) **SIAFI-SEFIN:** Presupuestos aprobados 2010-2012.
- 3) **SIAFI-SEFIN:** Informes de Evaluación Presupuestaria: 2010-2012.
- 4) **SIAFI-SEFIN:** Informes de Liquidación Presupuestaria: 2007-2012.
- 5) SIAFI-SEFIN: Política Presupuestaria: 2010-2012.
- 6) **SEFIN:** PRESUPUESTO CIUDADANO.
- 7) **Dirección General de Inversiones Públicas:** Programación de Inversiones, período 2010-2012.
- 8) **Dirección General de Inversiones Públicas:** Seguimiento físico y financiero programas y proyectos de inversión pública, período 2011-2012.
- 9) **Dirección General de Inversiones Públicas:** Priorización de Proyectos, notas de prioridades emitidas, período 2007-2012.

- 10) **CONSEJO ASESOR DE SOCIEDAD CIVIL-HONDURAS:** Informe de Auditoría Social al PRONADERS, año 2005.
- 11) **COHDESSE/FOPRIDEH:** Informe Consolidado de Auditoría Social practicada por las Comisiones Ciudadanas de Transparencia Municipal de 41 Municipios de Honduras a fondos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza – ERP, año 2008.
- 12) **CLAD:** Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la **XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 adoptada por la **XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”).
- 13) **INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (I.A.I.P.):** Informe de evaluación de las instituciones obligadas en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (no especifican el año de la evaluación).OR
- 14) **CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS:** Recomendaciones de la sociedad civil sobre mejores prácticas en el tema de acceso a la información pública, [AG/res. 2288 (XXXVII-o/07).
- 15) **ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTOS Y LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA SIN FRONTERAS:** Evaluación: de la Transparencia Presupuestaria en Honduras, año 2011.
- 16) **INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP:** Encuesta de Presupuesto Abierto 2012: Abra presupuestos transforme vidas.
- 17) **RECOMENDACIONES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07):** Puntos resolutiveos 8 a. y 13 a.). Documento conjunto: Preparado por el Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), Comité Jurídico Interamericano y la Fundación para las Américas, con la representación de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y con la participación de El Centro Carter y otras organizaciones de la sociedad civil. Trabajo organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General.
- 18) **METRICA DE LA TRANSPARENCIA AÑO 2010:** Centro de Investigación y Documentación Económica (CIDE) y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), año 2010.
- 19) **LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN:** Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General).
- 20) **TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS, DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS, DEPARTAMENTO DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS.** INFORME DE AUDITORÍA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

N° 10/2010-DSP, PROCESO DE LICITACIÓN PROYECTO PAVIMENTACIÓN DE LA CARRETERA DULCE NOMBRE DE COPÁN, EN EL DEPARTAMENTO DE COPÁN CON UNA LONGITUD APROXIMADA DE 8.2 KMS., año 2010.

- 21) **SECRETARIA DE FINANZAS:** Informe de Avance Físico y Financiero del Fondo Vial, al IV Trimestre 2010.
- 22) **DIRECCION EJECUTIVA DEL FONDO VIAL:** Informes Ejecutivos de Evaluación Física y Financiera al IV Trimestre, años 2010, 2011 y 2012.
- 23) **GLOBAL INICIATIVE FISCAL TRANSPARENCY (GIFT):** Principios de Alto nivel para la Participación, la Rendición de Cuentas y la Transparencia Fiscal, proyecto del año 2012.
- 24) **SECRETARIA DE FINANZAS:** Informe Físico y Financiero, SOPTRAVI, año 2012.
- 25) **DIRECCION EJECUTIVA DEL FONDO VIAL:** Informe Ejecutivo de Evaluación Física del IV Trimestre, años 2010 y 2011.
- 26) **PROGRAMA DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO:** Contrato de Préstamo de Cooperación Técnica No. 1059/SF-HO.
- 27) **SEFIN, DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES PUBLICAS:** Informe de Avance Físico-Financiero SOPTRAVI, año 2011.
- 28) **CONSULTORES INDEPENDIENTES PARA EL DESARROLLO:** GUÍA PARA LA AUDITORÍA SOCIAL DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ERP.
- 29) **CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO (CENET):** Informe mensual de Ejecución física y financiera del Plan Operativo Anual y Presupuesto 2012, año 2012.
- 30) **PORTAL TRANSPARENCIA FONDO VIAL:** La totalidad de documentos difundidos.
- 31) **CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCION (C.N.A.):** Informe Nacional de Transparencia, año 2009.
- 32) **AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI), ESPACIO REGIONAL DE OCCIDENTE (EROC), UNIVESIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS (UNAH):** Estudio Evaluación del Programa de Apoyo Financiero Directo a la Región de Occidente, Honduras, 2008-2010.
- 33) **AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI), ESPACIO REGIONAL DE OCCIDENTE (EROC):** Descentralización: Un Espacio de Participación para el Desarrollo del Municipio, año 2011.

OBRAS, LIBROS CONSULTADOS:

- 1) **ARIÑO ORTIZ GASPAS:** Teoría del Equivalente Económico en los contratos administrativos 1ª ed., Madrid, España, página No. 293.
- 2) **CANASI JORGE:** Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1974, vol. II, P. 196.
- 3) **CÁLIX G. MAGDA:** Las potestades de la Administración Pública en la Ejecución del Contrato Administrativo, año 1979, página No. 5.
- 4) **CÁLIX G. MAGDA:** Acceso a la información pública, legalidad y transparencia en el manejo del dinero público, año 2009, Estudios e investigaciones para la generación de conocimiento e incidencia en las políticas y estrategias anticorrupción.
- 5) **CÁLIX G. MAGDA:** La gestión del dinero público hondureño y la obtención del bien colectivo, publicado por la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), año 2011, en el contexto de la auditoría social de los presupuestos de los años 2010 y 2011 .
- 6) **CÁLIX G. MAGDA:** EL LADO OSCURO DEL PRESUPUESTO: Ilegalidad en la gestión del dinero público hondureño. Publicado por la Asociación por una Sociedad más Justa, año 2011, en el contexto de la auditoría social de los presupuestos de los años 2010 y 2011:
- 7) **DEL RIO, CRISTÓBAL:** El Presupuesto, Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, México, 7ª. Edición. 2000, p. 1-5, 1-6.
- 8) **FERNANDEZ ARENA, JOSE ANTONIO:** La Auditoría Administrativa, Editorial Diana, 1ª edición, México. Páginas Nos. 11-18.
- 9) **JIMÉNEZ NIETO, JUAN IGNACIO:** Teoría General de la Administración, editorial TECNOS, año 1981, Madrid, España, página No. 165.
- 10) **KOONTZ Y O'DONNELL:** Curso de Administración Moderna. Libros McGraw-Hill, 3ª.ed., año 1970, México, D.F., página No. 89.
- 11) **LAS HERAS, JOSÉ MARÍA.** Administración Financiera Gubernamental: Un enfoque sistémico, Ediciones EDUCOR, 3ª edición, año 1996, página No.205.
- 12) **LINDBERG ROY A. Y COHN THEODORE:** Auditoría de Operaciones, Editora Técnica, S.A., México 1975, primera edición en español, página 83.
- 13) **MUÑOZ AMATO, PEDRO:** Introducción a la Administración Pública. Teoría General de la Planificación- Presupuestos. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 4ª ed., año 1966, página No.141.
- 14) **ORELLANA MERCADO, EDMUNDO:** La Contratación Administrativa en Honduras, 1ª. Edición, EDIGRAFIC, año 2003.

- 15) **PORRUA PEREZ, FRANCISCO:** Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, séptima edición con reformas y adiciones.
- 16) **PELLET LASTRA, ARTURO.** Teoría del Estado. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, año 1999, 1ª edición.
- 17) **TAFUR GALVIS, ÁLVARO:** Las Entidades Descentralizadas, Edit. Temis, Bogotá 1977.
- 18) **URBANO, JORGE; ORTIZ, ALBERTO:** Presupuestos, Editorial: Mc Graw'- Hill, Santa Fe de Bogotá, 2ª Edición, 1995, p. 11.

ANEXOS

EJERCICIO DE AUDITORIA SOCIAL APLICADO AL TRAMO CARRETERO DESDE SANTA ROSA DE COPAN A LA CABECERA DE CUCUYAGUA



Comisiones Departamentales de Transparencia de Copan, Lempira y Ocotepeque.

Informe de la Auditoría Social Carretera Internacional CA-4 Santa Rosa-Cucuyagua



**Santa Rosa de Copan, Honduras, Centro América
Año 2013**

Índice

I.	Introducción.....	130
II.	Contexto donde se desarrolla la Auditoría Social.....	130
III.	Concepto de auditoría social a carreteras.....	131
IV.	Objetivos de la Auditoría Social.....	132
V.	Alcance de la Auditoría.....	132
VI.	Justificación de la Auditoría Social.....	132
VII.	Metodología y actividades del proceso de la Auditoría Social.....	133
VIII.	Aplicación de las herramientas.....	134
IX.	Hallazgos de la Auditoría Social.....	134
X.	Recomendaciones.....	143
XI.	Logros y limitantes del proceso.....	143
XII.	Lecciones aprendidas.....	144
XIII.	Conclusiones.....	144
XIV.	Anexos.....	144

I. Introducción

La presente Auditoria Social a SOPTRAVI en el tramo invertido desde Santa Rosa de Copan hasta la cabecera municipal de Cucuyagua, nace de la necesidad de conocer las acciones de mantenimiento que se realiza periódicamente a la carretera internacional CA-4, y que la misma se mantiene es un estado intransitable, deplorable y deteriorándose día a día, provocando pérdidas materiales y casos más extremos pérdidas humanas.

A raíz de la imperante necesidad por contar con una vía de comunicación digna y en buen estado para los usuarios de la región de occidente, de los turistas o transeúntes de los países vecinos de El Salvador y Guatemala, en el año 2011 en el marco de las mesa de Diputados (as) y Alcaldes (as) que se promueve desde EROC, se planteo la necesidad de abordar varios temas que aquejaban a la población dentro de ellos un tema de importancia como la reconstrucción de la carretera internacional CA-4.

A partir de ahí se han venido hilvanando acciones que permitan construir alternativas encaminadas a la búsqueda de soluciones para la reconstrucción de la carretera internacional CA-4, y es a justamente en el año anterior que se ha retomado de manera mas constante, se constituyo la Coalición Pro Reconstrucción de la Carretera Internacional CA-4, con el objetivo de encaminar acciones de incidencia y promover la auditoria social a la ejecución presupuestaria de Soptravi en la carretera antes mencionada.

Se ha desarrollado un investigación que nos arrojará toda inversión presupuestaria en el estudio, diseño y construcción de la carretera a lo que corresponde al año 2012, para la cual también se hizo el ejercicio vinculante de campo en donde se apliquen herramientas, las cuales se construirán en un proceso participativo, que nos permita conocer el estado de la carretera, y aspectos de fallas, señalización, drenajes, desbordamientos, y la misma opinión que los usuarios de la carretera tienen.

II. Contexto donde se desarrolla la auditoria social.

La carretera del Occidente de Honduras, se terminó de construir en 1972, posteriormente se ha dado mantenimiento en diferentes épocas. Es la principal vía de comunicación para la región occidental de Honduras, desde San Pedro Sula, conectando directamente los departamentos de: Cortes, Santa Barbará, Copan, Lempira, Ocotepeque; y las repúblicas de Guatemala, El Salvador, México y Los Estados Unidos. Lamentablemente la vida útil de nuestra carretera llegó a su final, por tal razón ya no es posible continuar con remiendos parciales, bacheos, sin una planificación organizada de la inversión. Debido al deterioro en que se encuentra, se han provocado innumerables accidentes, con elevados costos de vidas y materiales, para Nacionales y Extranjeros. Siendo esta región de importancia económica por los rubros de producción, como ser: minerales, café, turismo, entre otros; tres (3) aduanas, más de un centenar de municipios, que generamos riqueza para el País.

Ilustración I Mapa Carretera de Occidente



Las redes viales se pueden clasificar de acuerdo al tipo de material de la calzada (pavimento, material selecto, tierra) y a su relevancia como vía de comunicación entre centros de población (principal, secundaria, vecinal). En Honduras la principal infraestructura del transporte la constituye la red de carreteras que según datos de Soptravi al 2011 era conformada por 14,369 kilómetros; de los cuales 3,354 kilómetros (23.3%) son de carreteras pavimentadas; 9,591 kilómetros (66.7%) de carreteras con material selecto y unos 1,424 de carreteras de tierra (9.9%).³⁰ En Honduras las principales vías son la Carretera de Oriente, Carretera hacia Olancho, Carretera del Litoral Atlántico, Carretera del Norte, Carretera del sur, Carretera Panamericana y la Carretera de Occidente.

Una arteria fundamental de la red vial del país es la Carretera o Corredor de Occidente (393 km), la cual da paso a la migración y comercialización entre los departamentos de Copán, Ocotepeque y Lempira hacia los países vecinos Guatemala y El Salvador, a través de las aduanas Agua Caliente, El Florido y El Poy. La Carretera de Occidente está conformada por los siguientes tramos:

- La carretera San Pedro Sula – La Entrada – Nueva Ocotepeque – El Poy (CA-4), es una carretera principal de 250.7 km, que se origina en Chamelecón (S.P.S.) y recorre la parte nor-occidental del país en los Departamentos de Cortes, Santa Bárbara, Copán y Ocotepeque y llega a la Aduana El Poy, frontera con El Salvador.
- La carretera Nueva Ocotepeque – Agua Caliente (CA-10), con 42.20 km, comunica al país con Guatemala con su paso por Ocotepeque, desde la intercepción con la CA-4 en Ocotepeque hasta la aduana Agua Caliente.
- La Entrada – Copán Ruinas – El Florido (CA-11), va desde La Entrada pasando por el principal atractivo turístico de la región, Las Ruinas de Copán, hasta llegar a la frontera con Guatemala, su longitud es de 79 km.
- Santa Rosa de Copán - Gracias (CA-11A), con 21.5 km comunica a los departamentos Copán y Lempira.

La construcción del Corredor de Occidente fue en los años 70's (en el Gobierno de Oswaldo López Arellano), luego del paso del Huracán Mitch, entre los años 1998 y 2003 cuando se realizaron obras de rehabilitación y mejoramiento de montos financieros considerables a lo largo de varios tramos de la vía principal de los departamentos de occidente, como parte del proceso de la Reconstrucción Nacional. Los años posteriores las actividades de mantenimiento en la carretera cada vez fueron más tardías y leves, sumado a la falta de control de cargas que soporta, la vía ha llevado al colapso, pese a la importancia de esta carretera como principal medio para la integración de la región occidental enlazando al principal puerto del país, y por formar parte del corredor de comercio integrado centroamericano.

III. Concepto de Auditoría Social.

Durante el taller de elaboración de herramientas de auditoría social impartido a las comisiones departamentales de transparencia de Copan, Lempira y Ocotepeque se elaboro un concepto único de auditoría social que naciera de la experiencia que dichas comisiones llevarían a cabo:

³⁰ Datos al año 2011, proporcionados por la UPEG de SOPTRAVI.

“Es un Proceso metodológico que nos permita determinar el grado de efectividad de los fondos asignados a SOPTRAVI/Fondo Vial así como la calidad de sus obras a ejecutar, y a la vez ayude a mejorar la transparencia y la cultura de rendición de cuentas de dichas secretarías de Estado”

IV. Objetivo de la Auditoría Social.

Realizar un ejercicio por la ciudadanía para conocer el estado de los proyectos ejecutados en la ca-4, para así conocer los montos asignados a proyectos y su ejecución, identificando problemas y aportando soluciones para lograr la transparencia de Soptravi y fondo vial.

V. Alcance de la Auditoría Social.

La consultoría social a proyectos ejecutados por Soptravi en el año fiscal 2012 tiene donde hubieron proyectos, los cuales tuvieron tres uno desde la ceibita a la entrada, otro de la entrada a santa rosa de copan y el tercero de santa rosa a Cucuyagua copan, después de varios análisis con la participación de actores de las comisiones departamentales, la coalición pro reconstrucción de la carretera internacional ca-4 y los ingenieros de la región occidental se procedió a determinar que el objeto de la consultoría se llevaría a cabo en el proyecto ejecutado desde santa rosa de copan a la cabecera departamental de Cucuyagua, debido a la cantidad de trabajo realizado en ese tramo.

VI. Justificación de la Auditoría Social.

Desde varios años que la carretera internacional CA-4 viene sufriendo daños irreversibles a su estructura física, condicionada primeramente por el cumplimiento de la vida útil de la misma, el aumento del tráfico vehicular ya sea pesado o liviano, el tránsito de vehículo sin una regulación de peso sobre la cual fue creada la misma, y otros factores que se pueden mencionar.

Pero a pesar de eso hay elementos que no concuerdan con el estado de la carretera, a menudo después que la carretera presenta una cantidad de baches innumerables, se contrata empresas constructoras encargadas de dar un servicio de mantenimiento y que después de 2 o 3 meses el número de baches ha aumentado. Es por eso que a raíz de todas estas situaciones se ha procedido a ejecutar este ejercicio que nos permita en primer lugar comprobar el estado de la carretera en un tramo de Santa Rosa de Copan al casco urbano de Cucuyagua copan, con el levantamiento de herramientas que nos permitan demostrar algunas irregularidades que presenta la carretera en aspectos de bacheos, deslizamiento, estados de puente, señalización, estados de las cunetas y así mismo de voz propia la población opinara al respecto sobre su pensar de la carretera internacional.

Con este ejercicio se pretende más que señalar los errores o fallas que se comenten en áreas administrativas-financieras o las mismas de mantenimiento buscar soluciones a los problemas con el objetivo de mantener este tipo de ejercicios de auditoría social y ejercer ese control social para la búsqueda de eficacia de los fondos públicos que maneja Soptravi y fondo vial.

Cuando se plantea la necesidad de buscar eficientar el buen uso de los fondos y continuar con el proceso de veeduría social o auditoría social lo planteamos es porque a nivel de la población existen algunas interrogantes como ser:

1. Conocer los procesos de licitación y adjudicación de contratos y todos sus aspectos relacionados.
2. Conocer los contratos y las obras que se realizaran en tramos donde se ejecute los mantenimientos.
3. Conocer informes relacionados a la ejecución de las obras.
4. Conocer los informes de supervisión de obras.
5. Conocer cuál es el mecanismo que utilizan para el cambio de contratos y las alteraciones que salen al final del presupuesto.

Ante todas estas incógnitas planteadas el desarrollo de la auditoría social se plantea con la necesidad de buscar la transparentación de los recursos y eficientar en buen uso de los mismos.

VII. Metodología y actividades del proceso de la auditoría social.

La auditoría social realizada a la carretera internacional CA-4 ha venido precedida de varias actividades previas hasta llegar a su ejercicio en campo:

1. Como primer paso de la auditoría social se socializo la iniciativa de este ejercicio con el Ministro Ing. Miguel Ángel Gámez, en el cual se explico el objetivo de la misma, el cual consistía en buscar mecanismos que mejoraran la efecientacion de los fondos y búsqueda del involucramiento de la sociedad civil en los procesos que se manejan para la reconstrucción y/o mantenimiento de la carretera internacional.
2. Además de la iniciativa se socializo la misma con diferentes entes gubernamentales como de sociedad civil dentro de las cuales podemos Mencionar Consejo Nacional Anticorrupción, Tribunal Superior De Cuentas, FOSDEH, Alianza Por La Paz Y La Justicia, Asociación Para Una Sociedad Mas Juste, Transformemos Honduras, en la búsqueda de respaldo que nos garantice el éxito de este ejercicio
3. Se busco a nivel de diferentes instancias a nivel central (Soptravi, Fondo Vial, Sefin, Oncae, Regio Plan) la información comprendida a la ejecución del presupuesto 2012 la cual se condenso y analizo para la creación de un documento con hallazgos administrativos financieros.

4. Se compartió la información investigada con la Coalición Pro Reconstrucción de la Carretera Internacional CA-4 para determinar del tramo a auditar, analizando para esta determinación aspectos como inversiones y tiempo de trabajo ejecutados en el mantenimientos de la CA-4, para la cual se determino que el tramo a auditar era el de Santa Rosa de Copan hasta el inicio del Casco Urbano del Municipio de Cucuyagua.
5. Se desarrollo una capacitación para la elaboración participativa de las herramientas de auditoría social en varios aspectos; fallas en baches, fallas en deslizamientos, fallas de señalización, fallas de puentes, fallas en las cunetas o drenajes, fallas geológicas, y por ultima la de satisfacción de usuario de la carretera.
6. Elaboración del informe de auditoría, hallazgos, recomendaciones del ejercicio.
7. Se aplico el ejercicio con la participación de los miembros de las Comisiones Departamentales De Transparencia de Copan, Lempira Y Ocotepeque, además de técnicos de las comisiones de transparencia de Santa Rosa, La Unión y cabañas Copan, en el tramo desde Santa Rosa hasta el Municipio de Cucuyagua.
8. Se desarrollaron 2 jornadas de socialización una a nivel Regional y otra a nivel nacional con organizaciones de sociedad civil y entes estatales.

VIII. Aplicación de las Herramientas de Auditoría Social.

Para la aplicación de las herramientas de auditoría social a la carretera internacional CA-4, se hicieron tres grupos con los participantes en el ejercicio; el primer grupo tomaría el tramo Santa Rosa hasta la hacienda El Apazote; el segundo grupo de la hacienda El Apazote hasta el puente el Higuito y el tercer grupo desde Cucuyagua hasta las fallas de el duende, cada grupo levanto las mismas herramientas para después hacer un consolidado.

IX. Hallazgos de la Auditoria Social.

Después de desarrollado el ejercicio de aplicación de las diferentes herramientas de Auditoria social a la carretera internacional CA-4 se dieron los siguientes resultados:

Herramienta de Fallas de Baches

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

1. Hacienda Los Apasotes-La Cubana
2. El Duende-El Higuito
3. Cerro El Duende-Cucuyagua Copan

Longitud de tramo

1. 25 metros
2. 150 metros
3. 203 metros

Lugar

1. El Apazote
2. El Apazote - Gualtaya
3. Gualtaya - Cucuyagua Copan

Tipo de carretera

Pavimentada

Tipo de falla de pavimento

Baches

Tamaño de la falla

1. 50, 52, 25, 59, 50, 38, 44 plg
2. 21 ½ plg
3. 93, 109, 510 pulgadas

Diámetro pulgadas

1. 29, 29, 28, 33, 46, 34, 38
2. 39, 39 pls
3. 10, 10, 10

Profundidad en pulgadas

1. 5, 6, 7, 4, 6, 7, 6
2. 3, ½
3. 12, 12

Posible causa de la falla

1. Antigüedad, mal mantenimiento
2. Bacheo débil para asfalto
3. Malas cunetas, golpes en el pavimento por grandes rocas que se deslizan, falta de alcantarillas.

Observaciones

1. Todo el tramo medido en su totalidad esta bacheado.
2. 51 baches
1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?
Rta/ Si
2. Gravedad de la insuficiencia
Rta/Alto
3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?
Hace años
4. ¿se trata de una falla recurrente?
Rta/ Si
5. Tráfico de vehículos por día:
Rta/ 300 a 1000
6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)
Rta/ 80 – 100

Herramienta de Fallas de Desbordamientos

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

3. Cerro El Duende-Cucuyagua Copan

Lugar

3. Gualtaya

Tipo de carretera

3. Pavimentada

Tipo de falla desbordamiento

Deslizamiento de tierra

Longitud del desbordamiento.

3. 69 metros de largo x 80 de alto

Metros que cubre el pavimento el desbordamiento

3. 93 metros de largo x 10 metros de ancho

Posible causa de la falla

- Filtración de aguas en la parte superior del errumbe.
- Mal estado de los sistemas de drenaje y maleza.

Observaciones

3. no hay una buena señalización

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?
Rta/ Si
2. Gravedad de la insuficiencia
Rta/Alto
3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?
Hace años
4. ¿se trata de una falla recurrente?
Rta/ Si
5. Tráfico de vehículos por día:
Rta/ 300 a 1000
6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)
Rta/ 80 – 100

Herramienta de Fallas de Puentes

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

2. Higuito

Longitud de tramo

2 1.13 metros

Lugar

2. Rio Higuito

Tipo de carretera

Pavimentada

Tipo de falla de pavimento

Astilla miento de concreto

Parte del puente donde la falla se ha observado:

Se observa al inicio y en el centro del mismo.

Cantidad de fallas

3 fallas

Tamaño de la falla

9 metros

Observaciones

Las personas sacan arena de los pilares del puente.

Las vallas del puente en ambos lados están destruidas

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?

Rta/ Si

2. Gravedad de la insuficiencia

Rta/Alto

3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?

Hace años

4. ¿se trata de una falla recurrente?

Rta/ Si

5. Tráfico de vehículos por día:

Rta/ 300 a 1000

6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)

Rta/ 80 – 100

Herramienta de Falla Geológica

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

1. Hacienda El Apazote-La Cubana
2. El duende-El Higuito
3. Cerro el duende-Cucuyagua Copan

Longitud de tramo

1. 25 metros
2. 200 metros
- 3.

Lugar

1. El Apazote
2. El Apazote
3. Centro del Duende, Cucuyagua Copan

Tipo de carretera

1,2,3 pavimentada

Tipo de falla de pavimento

1. Hundimiento de carretera
2. Hundimiento de carretera
3. Hundimiento de pavimento

Tamaño de la falla

1. 10.45 metros
2. 100 metros
3. *50 metros de ancho x 6.5 metros de ancho y 2 metros de profundidad

- 70 metros de largo x 6 metros de ancho y 1 metro de profundidad

Posible causa de la falla

1. Hundimiento
2. Por causas naturales
3. Malos drenajes subterráneos, mala compactación de terreno rellenado, malos trabajos de reparación.

Observaciones

1. No hay señalización
2. Hoyos provocados por las personas que rellenan el pavimento (los hoyos están a un lado del pavimento causando más daños)
3. No hay una buena señalización, deterioro de los muros de contención.

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?

Rta/ Si

2. Gravedad de la insuficiencia

Rta/Alto

3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?

Hace años

4. ¿se trata de una falla recurrente?

Rta/ Si

5. Tráfico de vehículos por día:

Rta/ 300 a 1000

6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)

Rta/ 80 – 100

Herramienta de Drenaje

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

1. Hacienda El Apazote-La Cubana
2. El Duende- Rio Higuito
3. Cerro El Duende- Cucuyagua Copan

Longitud de tramo

1. 33 metros
- 2.
- 3.

Lugar

1. El Apazote
- 2.
3. Gualtaya Cucuyagua Copan

Tipo de carretera

Pavimentado

Tipo de falla de pavimento

Drenaje de agarre concreto

Tamaño de la falla

Largo (m)

1. 89 metros
3. 6 metros

Ancho (m)

1. 380 metros

3. 10 metros

Posible causa de la falla:

1. Deterioro por antigüedad
3. Aplastamiento de alcantarilla

Cantidad de drenajes en 100 metros

1. Un drenaje
3. Un drenaje entapado

Observaciones

No hay mantenimiento de los drenajes.
No hay limpieza de los drenajes.

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?

Rta/ Si

2. Gravedad de la insuficiencia

Rta/Alto

3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?

Hace años

4. ¿se trata de una falla recurrente?

Rta/ Si

5. Tráfico de vehículos por día:

Rta/ 300 a 1000

6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)

Rta/ 80 – 100

Herramienta de Señalamiento

Nombre de la carretera

Carretera Internacional CA4

Tramo

1. .
2. El Duende-Rio Higuito
3. Cerro El Duende- Cucuyagua Copan

Longitud de tramo

1. .
2. 100 metros
3. 15 metros

Lugar

1. .
2. El Apazote
3. Cucuyagua Copan

Tipo de carretera

2. Pavimentada
3. Asfáltica

Tipo de falla

2. Falla de señalización
3. Falla de señalización

Longitud de la línea de señalamiento en 400 metros.

2. 100 metros
- Medida de la mediana al señalamiento de descanso.
2. No existe
 3. No hay

Posible causa de la falla

No hay calidad de trabajo
Descuido de SOPTRAVI en dar mantenimiento

Observaciones

Se debe señalar para evitar accidentes
No existen señales preventivas

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por CCT Y CDT?
Rta/ Si

2. Gravedad de la insuficiencia
Rta/Alto

3. ¿Cuándo se observó por primera vez el fracaso?
Hace años

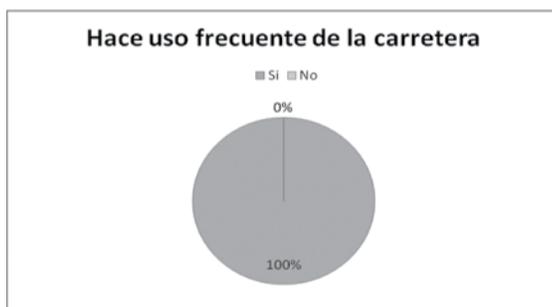
4. ¿se trata de una falla recurrente?
Rta/ Si

5. Tráfico de vehículos por día:
Rta/ 300 a 1000

6. Número de vehículos pesados (autobuses y camiones)
Rta/ 80 – 100

Herramienta de Satisfacción del Usuario

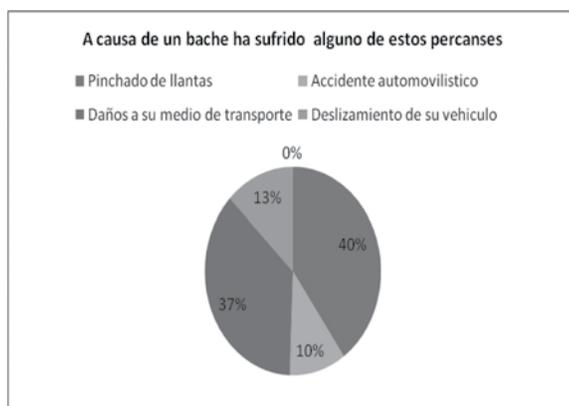
1. Hace uso frecuente de la carretera



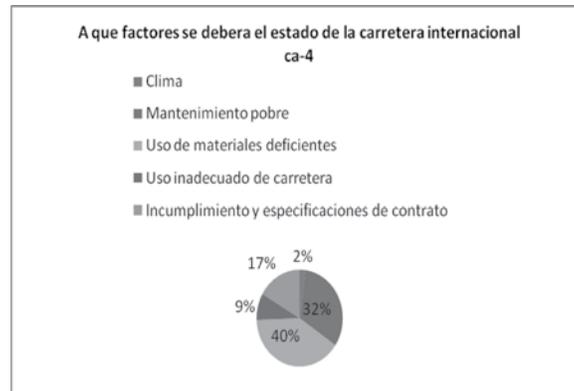
2. Como calificaría la carretera internacional CA-4.



3. A causa de un bache ha sufrido alguno de estos percances



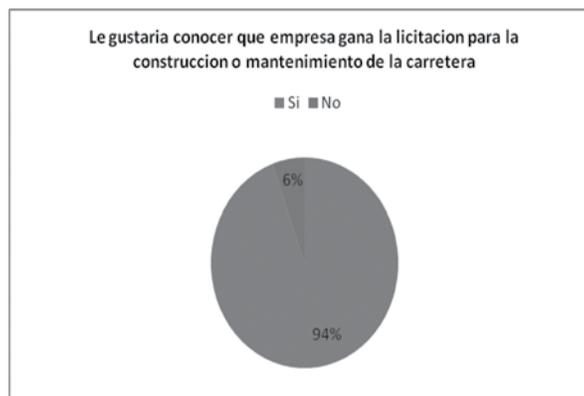
4. A qué factores se deberá el estado de la carretera internacional CA-4



5. Conoce usted cual es la empresa constructora de la carretera internacional



6. Le gustaría conocer qué empresa gana la licitación para la construcción o mantenimiento de la carretera



VII. Recomendaciones.

Después de efectuada la aplicación de las herramientas de auditoría social a la carretera internacional CA-4, se resumen los hallazgos encontrados en él ejercicio final de campo, los cuales presentamos a continuación:

1. Se propone a la secretaría de obras públicas, transporte y vivienda que pueda socializar por los medios correspondientes todos los procesos de precalificación de empresas, contratos, informes de avances físicos, y todo lo concerniente a los proyectos ejecutados en la zona.
2. Por estado de la carretera internacional CA-4 en el tramo que corresponde de Santa Rosa de Copan a Cucuyagua se nota que no existe un plan de mantenimiento periódico ya que no hay reconstrucción de tramos dañados, señalización, supervisión, mantenimiento a los alcantarillados.
3. Que el gobierno dentro de los contratos de construcción o manteamiento emita una clausula donde se permita que la sociedad civil se involucre en los procesos de veeduría social, pero que la misma sociedad civil tenga esa capacitación de conocimientos sobre el tema de auditoría social al seguro vial Involucramiento.
4. Que cuando se contrate la empresa para dar mantenimiento que esta sea responsable de terminar todo lo encomendado

VIII. Logros y limitantes de la auditoria Social.

a. LOGROS

1. Participación e involucramiento de las comisiones departamentales de Transparencia CDT's en todo el proceso de auditoría social de a la ejecución presupuestaria de SOPTRAVI.
2. Construcción participativa de Herramientas de Auditoria Social a Carreteras, que permitan conocer el estado de las mismas.
3. Un Informe final del levantamiento de la información de campo.

b. LIMITANTES

1. Poca información sobre documentación como contratos, informes de supervisión y otros que nos permitan conocer las obras realizadas en el tramo investigado.
2. Falta de equipo de identificación para el levantamiento de Campo.

IX. Lección aprendida.

1. Una de las grandes lecciones aprendidas de la aplicación de la Auditoría Social a SOPTRAVI, es que este ejercicio que nos permite tener un espacio de proponer a dicha Secretaria cambios que permitan buscar una vigilancia en las obras ejecutadas en la carreteras de occidente y específicamente en la carretera internacional CA-4.

X. Conclusión.

Desarrollar este ejercicio de Auditoría Social requiere institucionalizarse en las diferentes Comisiones Departamentales de Transparencia así mismo en las diferentes Comisiones Ciudadanas De Transparencia, ya que año con año, SOPTRAVI invierte en la Carretera Internacional CA-4 grandes cantidades de millones de Lempiras, en bacheos, mantenimiento preventivos y otros, y sin que nadie con claridad conozca efectivamente que tipo de obras se tendría que realizar, y el tener un mejor control y vigilancia del mismo, nos daría la oportunidad de buscar eficientar el uso de los fondos y la calidad de las obras.

XI. Anexos.

- Participantes en la jornada de elaboración de herramientas de auditoría social a carreteras.
- Participantes en la aplicación de las herramientas de auditoría social.
- Fotografías.

Participantes en la jornada de elaboración de herramientas de Auditoría Social a Carreteras

No.	Nombre del participante	Comunidad	Organización
1	Naun Tejada	Santa Rosa de Copán	EROOC
2	Magda Calix	Tegucigalpa M.D.C.	EROOC
3	Gladis M. Dubon	Dulce nombre Copán	CCT
4	Silverio Rodríguez	La unión Copán	CCT
5	Griselda Yanes	Corpus la unión	CDT
6	Odilio Díaz	Dolores Copán	CDT
7	Luis Enrique Lemus	Santa Rosa de Copán	CDT
8	Mercedes Villanueva	Santa Rosa de Copán	CCT
9	Evelio Justiniano	Corquín Copán	CDT
10	Mercedes Carbajal	Sensenti Ocotepeque	CCT
11	Pedro Esquivel Martínez	El porvenir	CDT
12	Blanca Elia Santos	Delicias San José	CCT
13	Manuel de Jesús Martínez	Las flores Lempira	CDT
14	Luis Alonso Pérez	San Manuel Lempira	CDT
15	Marco Tulio Mejía	Lucerna Ocotepeque	CDT
16	Gloria Elizabeth Reyes	Sinuapa Ocotepeque	CDT
17	Brenda Lisseth Leonor	Santa Rita Copán	CCT
18	Pastora Castillo	Santa Rita Copán	CDT
19	María Luisa Orellana	Mapulaca	CDT
20	Gert Den Hollander	Santa Rosa de Copán	G/Z
21	Alma Lizzeth Tabora	Santa Rosa de Copán	EROOC
22	Manuel Cruz Pérez	Erandique	EROOC
23	Sofía Del Cid	Lepaera	CCT
24	Rufina Muñoz	Lepaera	CCT
25	Amado Murcia	Rio negro cabañas	CDT
26	Noé M. García	Santa Rosa de Copán	CDT
27	Osman Arnaldo Cardoza	Cucuyagua	CDT
28	María Luisa Hernández	La lima G. Lempira	CDT
29	Álvaro Javier Padilla	Santa Rosa de Copán	ASONOG
30	José Francisco García	Santa Rosa de Copán	ASONOG

Participantes en la aplicación de las herramientas de Auditoría Social

No.	Nombre del participante	Comunidad	Organización
1	Mercedes Carbajal	Ocotepeque	CCT
2	Silverio Rodríguez	La unión Copán	CCT
3	Marco Tulio Mejía	Lucerna Ocotepeque	CDT
4	Luis Alfonso Reyes	Sensenti Ocotepeque	CCT
5	Griselda Yanes	La unión Copán	CDT
6	Manuel Alvarado	La unión Copán	CCT
7	Sindy Romero	La unión Copán	CCT
8	Evelio Justiniano C.	Corquín Copán	CDT
9	Osman Arnaldo Cardoza	Cucuyagua Copán	CDT
10	Odilio Rivera	Cucuyagua Copán	CCT
11	Francis Martín Torres	Cucuyagua Copán	Policía
12	José Wilman Martínez	Cucuyagua Copán	Policía
13	Vilma Membreño	Gracias Lempira	CCT
14	Manuel de Jesús Martínez	Las flores Lempira	CDT
15	Blanca Elia Santos	Delicias San José	CCT
16	Odilio Díaz	Dolores Copán	CDT
17	Manuel Cruz	Erandique	CDT
18	José Alonso Pérez	San Manuel Lempira	CDT
19	Amado Murcia	Rio Negro Cabañas	CDT
20	Brenda Leonor	Santa Rita Copán	CCT
21	Francisco García	Santa Rosa de Copán	EROC
22	Mercedes Villanueva	Santa Rosa de Copán	CCT
23	María luisa Hernández	La Lima Gracias	CCT
24	Pedro Esquivel Martínez	El Porvenir	CDT
25	Santos Cheverria	Santa Rosa de Copán	CCT
26	Jecson Nahun Díaz	Dolores Copán	CCT
27	Alma Lizzeth Tabora Alvarenga	Santa Rosa de Copán	EROC
28	María luisa Orellana	Mapulaca	CDT

Fotografías

